

Gendering Canada's Refugee Process

*Catherine Dauvergne
Leonora C. Angeles
Agnes Huang*



Policy Research
Recherche
en matière de politiques



Status of Women
Canada

Condition féminine
Canada

Canada



Gendering Canada's Refugee Process

by

Catherine Dauvergne
Leonora C. Angeles and
Agnes Huang

The research and publication of this study were funded by Status of Women Canada's Policy Research Fund. This document expresses the views of the authors and does not necessarily represent the official policy of Status of Women Canada or the Government of Canada.

July 2006

Status of Women Canada is committed to ensuring that all research produced through the Policy Research Fund adheres to high methodological, ethical and professional standards.

Specialists in the field anonymously review each paper and provide comments on:

- The accuracy, completeness and timeliness of the information presented;
- The extent to which the methodology used and the data collected support the analysis and recommendations;
- The original contribution the report would make to existing work on this subject, and its usefulness to equality-seeking organizations, advocacy communities, government policy makers, researchers and other target audiences.

Status of Women Canada thanks those who contribute to this peer-review process.

Library and Archives Canada Cataloguing in Publication

Dauvergne, Catherine, 1965-

Gendering Canada's refugee process / Catherine Dauvergne, Leonora C. Angeles, Agnes Huang.

Text in English and French on inverted pages.

Title on added t.p.: Intégrer les considérations liées au sexe au processus canadien de détermination du statut de personne réfugiée

Available also on the Internet.

Includes bibliographical references: p.

ISBN 0-662-49298-6

Cat. no.: SW21-140/2006

1. Refugees--Government policy--Canada.
2. Women refugees--Government policy--Canada.
3. Refugees--Legal status, laws, etc.--Canada.
4. Canada--Emigration and immigration--Government policy.
5. Canada--Emigration and immigration--Social aspects.
6. Gender-based analysis--Canada.
7. Canada. Immigration and Refugee Protection Act.

I. Angeles, Leonora C.

II. Huang, Agnes.

III. Canada. Status of Women Canada.

IV. Title: Intégrer les considérations liées au sexe au processus canadien de détermination du statut de personne réfugiée.

HV640.4.C3 D38 2006

325'.210820971

C2006-980148-7E

Project Manager: Maureen Williams and Jo Anne de Lepper, Status of Women Canada

Publishing and Translation Co-ordinator: Cathy Hallssey, Status of Women Canada

Editing and Layout: PMF Editorial Services Inc. / PMF Services de rédaction inc.

Translation: Lexi-Tech International

For more information, contact:

Research Directorate

Status of Women Canada

123 Slater Street, 10th floor

Ottawa, Ontario K1P 1H9

Telephone: (613) 995-7835

Facsimile: (613) 957-3359

TDD: (613) 996-1322

This document may also be downloaded
from the Status of Women Canada Web site,
at: <<http://www.swc-cfc.gc.ca/>>.

ABSTRACT

Gendering Canada's Refugee Process considers how, when and why gender matters in Canada's refugee determination process. This research involved more than 100 interviews with people in the refugee process, community activists, refugee lawyers, refugee decision makers and others working with Canada's refugee determination system. The project gathers all available sex-disaggregated statistics relevant to the experience of a person claiming refugee status in Canada. It also aggregates and summarizes the myriad laws, policies, rules and regulations that frame the refugee experience in Canada. The key themes are complexity, vulnerability and change: complexity, because a refugee claim has many hurdles and potential pitfalls, and even a successful claim is not the end of one's encounter with Canadian immigration law; vulnerability, because even those who ultimately are found not to be refugees are vulnerable individuals with few options; and change, because various government agencies engage in unceasing policy adjustment. The report makes 79 recommendations. While the *Immigration and Refugee Protection Act's* (IRPA) commitment to gender-based analysis is an important landmark, its promise has not been reached. The twinned buzz words "security" and "efficiency" have increased complexity and vulnerability, ensuring constant change. Despite several important advances in the IRPA, people claiming refugee status in Canada are worse off now than before the new legislation.



TABLE OF CONTENTS

LIST OF TABLES, FIGURES AND BOXES	iii
ACRONYMS.....	iv
PREFACE.....	v
ABOUT THE AUTHORS.....	vi
ACKNOWLEDGMENTS	vii
EXECUTIVE SUMMARY	viii
1. INTRODUCTION	1
Taking Stock of New Developments.....	3
Terminology	4
Scope of Research.....	5
Making a Refugee Claim in Canada.....	7
What's New in the <i>Immigration and Refugee Protection Act</i> ?	9
Structure of This Report	9
2. FINDING OUT HOW, WHEN AND WHY GENDER MATTERS	12
Mapping the Legal and Policy Framework	12
Locating Our Project in the Literature.....	13
Research Ethics and Related Protocols.....	14
Interviews	14
Statistics.....	16
Standards.....	17
Analysis and Reporting.....	17
3. SEARCH FOR STANDARDS.....	18
Measuring Current Practices Against Immigration-Specific Commitments	18
Measuring Current Practice Against the Federal Plan for Gender Equity.....	24
Measuring Current Practice Against Standards Elsewhere	26
Summary.....	28
4. MAKING A CLAIM	29
Interdiction and Direct Backs	29
Initial Interviews.....	32
Eligibility Criteria.....	36
Detention.....	41
Preparing a Refugee Claim.....	46
Support for Persons in the Refugee Process	47
Summary.....	48

5. MAKING A DECISION.....	50
The Story in Numbers.....	50
Conduct of Refugee Hearings.....	52
Outcomes	60
Summary.....	66
6. MAKING A LIFE.....	68
Successful Claimants	68
Unsuccessful Claimants	74
Security Certificates.....	82
Summary	82
7. GENDERING THE HUMAN (IN)SECURITY OF REFUGEE CLAIMANTS	84
Human (In)Security, Human Rights and Vulnerability of Refugees	85
Gendering Asylum and Human (In)Security in the Post 9/11 Context	89
Toward a Gender-Aware Human Security Index for Refugees?	91
Summary	94
8. CONCLUSIONS.....	95
APPENDIXES	
A. Summary of Recommendations.....	96
B Sex-Disaggregated Refugee Claim Outcomes, 1989-2003	103
C Comparative Legislative Review: Chart.....	104
BIBLIOGRAPHY	117
ENDNOTES	127

LIST OF TABLES, FIGURES AND BOXES

Tables:

1	Summary of Interviews.....	15
2	Number of Claimants by Type of Arrival 2000-2004	37
3	Type of Arrival by Sex as Proportion of Claimants 2000-2004.....	37
4	Government-Assisted Refugees Coming to Canada, Principal Applicants Combined with Spouses and Dependants.....	51
5	Claims Finalized of "Minor Associate Claimants"	55
6	Principal Claims Finalized with Ministerial Intervention	57
7	Claims Finalized Pursuant to s. 98 of the <i>Immigration and Refugee Protection Act</i> Exclusions by Gender by Year	66

Figure:

1	Steps in Seeking Refugee Protection in Canada.....	8
---	--	---

Box:

1	Definitions of Human Security: The Official Picture.....	87
---	--	----

ACRONYMS

AD	Adjudication Division
CBSA	Canada Border Services Agency
CCR	Canadian Council for Refugees
CIC	Citizenship and Immigration Canada
CRDD	Convention Refugee Determination Division
CSIS	Canadian Security and Intelligence Service
DAARE	Direct Action Against Refugee Exploitation
DFAIT	Department of Foreign Affairs and International Trade
DR	Detention review
GBA	Gender-based analysis
H&C	Humanitarian and compassionate (process)
IA	<i>Immigration Act</i>
ICLMG	International Civil Liberties Monitoring Group
ID	Immigration Division
IR	<i>Immigration Regulations, 1978</i>
IRB	Immigrant and Refugee Board
IRPA	<i>Immigration and Refugee Protection Act</i>
IRPR	<i>Immigration and Refugee Protection Regulations</i>
MIO	Migration integrity officer
NGO	Non-governmental organization
OECD	Organization for Economic Co-operation and Development
PDRCC	Post-Determination Refugee in Canada Class
PIF	Personal Information Form
POE	Port of entry
PPSD	Protected Person Status Document
PR	Permanent residency/resident
PRRA	Pre-Removal Risk Assessment
PSEPC	Public Safety and Emergency Preparedness Canada
PTSD	Post-traumatic stress disorder
RAD	Refugee Appeal Division
RC	Refugee claimant
RCMP	Royal Canadian Mounted Police
RCO	Refugee claims officer
RPD	Refugee Protection Division (of the IRB)
RPO	Refugee protection officer
SIN	Social Insurance Number
SWC	Status of Women Canada
UNDP	United Nations Development Programme
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees

PREFACE

Good public policy depends on good policy research. In recognition of this, Status of Women Canada instituted the Policy Research Fund in 1996. It supports independent policy research on issues linked to the public policy agenda and in need of gender-based analysis. Our objective is to enhance public debate on gender equality issues to enable individuals, organizations, policy makers and policy analysts to participate more effectively in the development of policy.

The focus of the research may be on long-term, emerging policy issues or short-term, urgent policy issues that require an analysis of their gender implications. Funding is awarded through an open, competitive call for proposals. A non-governmental, external committee plays a key role in identifying policy research priorities, selecting research proposals for funding and evaluating the final reports.

This policy research paper was proposed and developed under a call for proposals in August 2002, entitled Engendering the Human Security Agenda. Research projects funded by Status of Women Canada on this theme examine issues such as human security and Aboriginal women, the impact of the national security agenda on racialized women, the effect of Canada's new immigration and refugee protection act on women asylum seekers, and changes and challenges arising out of new security and immigration laws in Canada and their impacts on immigrant and ethnic communities.

A complete list of the research projects funded under this call for proposals is included at the end of this report.

We thank all the researchers for their contribution to the public policy debate.

ABOUT THE AUTHORS

It is important to situate ourselves in our research in keeping with a commitment to a research perspective that is sceptical about claims of neutrality. The research team was made up of academics and students. The academic members of the team are feminists with an interest in mentoring and a commitment to interdisciplinary research. Our view has been, from the outset, that the refugee determination system could do better in meeting both the needs of vulnerable individuals and the obligations of the Canadian state.

Catherine Dauvergne is a member of the Law Faculty of the University of British Columbia. Her primary research areas are immigration and refugee law. She is a Canadian and an Australian citizen. She has been a migrant, but never a refugee or asylum seeker. Her understanding of racialization and intersecting vulnerability are theoretical rather than personal.

Leonora C. Angeles is an associate professor of Women's Studies and Community and Regional Planning at the University of British Columbia. Her interests in human security, refugee and immigration issues emerge out of her research background in gender and international development studies. She has also done paid and volunteer work for immigrant women's associations in Ontario, Saskatchewan and British Columbia.

Agnes Huang is the research assistant who has had the longest commitment to the project, working with the group from May 2003 until April 2005. Born in Hong Kong, she immigrated to Canada with her family at the age of 18 months. She has long worked in feminist and anti-racism activism. In the refugee context, she was a founding member of Direct Action Against Refugee Exploitation (DAARE), a group that formed in September 1999 to provide advocacy and support for the Chinese women who arrived on the West Coast of Canada in the summer and fall of 1999. She graduated with an LL.B. from the University of British Columbia Faculty of Law in 2005.

Danya Chaikel worked with this project for a year, and completed close to half of the interviews. She is a Canadian citizen and the first from her family to be born in Canada. She has never been a migrant, but her immediate family fled refugee-like conditions as Jews from Eastern Europe and migrated to New York in the 1940s. Her knowledge and dedication to migrant women's realities is a result of family history, working with human rights and feminist non-governmental organizations as well as her academic study. She graduated with an LL.B. from the University of British Columbia Faculty of Law in 2005.

Anna Turinov, Chantal Proulx, Jenelyn Torres, Masako Tsusuki, Gabrielle Simm and Pam Murray have each been student research assistants to this project. **Erin Baines** was part of the team that proposed the research during her time as a postdoctoral fellow at the Liu Institute for Global Issues at the University of British Columbia.

ACKNOWLEDGMENTS

Our research has been supported by a grant from the Policy Research Fund of Status of Women Canada (SWC) and we have benefited from the insights of several SWC analysts who have worked with us over the duration of our project.

We would also like to thank the Centre for Feminist Legal Studies at the University of British Columbia, Faculty of Law for housing our research assistants and for providing meeting space.

Over 100 people have contributed to this project by agreeing to share their experiences with us. We are profoundly grateful for these contributions. We are especially indebted to the refugees and refugee claimants who shared their most difficult and personal stories with us.

Finally, the ongoing support of our colleagues at the University of British Columbia has been invaluable.

EXECUTIVE SUMMARY

Gendering Canada's Refugee Process considers how, when and why gender matters in Canadian refugee determination. It investigates changes brought in by the 2002 *Immigration and Refugee Protection Act* (IRPA) and fostered by the change in political climate following the September 11, 2001, terrorist attacks in the United States.

The study begins at the point when an individual has first contact, as a refugee claimant, with the Canadian state, either at the border or at an office inside Canada. It considers each step in the process leading up to refugee determination. It also examines what happens to successful and unsuccessful claimants after a refugee determination.

The research focus is on gender from a feminist perspective. This means looking at aspects of the process that affect men and women differently and attempting to determine why this occurs. It also considers when layers of vulnerability overlap and intersect. In the refugee process, racialization, poverty, age, health and sexual identity are important vulnerabilities that intersect with, and are sometimes more important than, gender.

This research involved more than 100 interviews with people in the refugee process including community activists, refugee lawyers, refugee decision makers and others working with Canada's refugee determination system. The project also gathered all available sex-disaggregated statistics relevant to the experience of a person claiming status in Canada. Standards based on Canada's own law and policy commitments, as well as international human rights requirements were considered as a benchmark. The work aggregates and summarizes the myriad laws, policies, rules and regulations that frame the refugee experience in Canada.

Three governmental bodies are responsible for aspects of refugee determination in Canada: the Canadian Border Services Agency (CBSA, an agency of Public Safety and Emergency Preparedness Canada), Citizenship and Immigration Canada (CIC) and the Immigration and Refugee Board (IRB). This report considers each of these bodies and how they share responsibilities under the IRPA. Most of the recommendations are directed to one or more of these agencies.

The key themes are complexity, vulnerability and change. Complexity is highlighted, because the process of seeing a refugee claim through has many hurdles and potential pitfalls, and even a successful claim is not the end of one's encounters with Canadian immigration law. Vulnerability is vital, because even those who ultimately are found not to be refugees are vulnerable individuals with few options. Change is crucial, because there is unceasing incremental adjustment in this policy area.

While the commitment of the *Immigration and Refugee Protection Act* to gender-based analysis is an important landmark, its promise has not been reached. Efforts stop far short of the analysis point, and are, instead, in the planning phase at best. The IRB's guidelines on gender-related persecution have led to an important awareness at the IRB and elsewhere, but

they address only one aspect of a long process. Alone, they are not enough to ensure equality in refugee determination.

The twinned buzz words "security" and "efficiency" have increased complexity and vulnerability, and ensured constant change. Despite several important advancements set out in the IRPA, people claiming refugee status in Canada are worse off now than they were before the new legislation was introduced in 2002. The report makes 79 recommendations, which are set out in full in Appendix A. This executive summary highlights areas where recommendations are clustered.

Chapter 3 addresses how standards can be established and evaluated for best practice in gender-based assessments of refugee determinations. The recommendations here are that CIC, the CBSA and the IRB co-ordinate their efforts to conduct gender-based analysis of this important area of shared responsibility. We recommend that the new commitment to reporting on gendered effects of the IRPA must include accounting for results, sex-disaggregated statistics and how objectives are or are not being met. Reporting on plans is not enough.

Chapter 4 examines all the steps involved before a refugee determination hearing, from interdiction procedures outside Canada to finding a lawyer and preparing paperwork. The report makes 29 recommendations for this phase, the most of any area of the report. We call on the Government of Canada to withdraw from the Safe Third Country Agreement with the United States. We recommend that better data be compiled in a number of areas, especially regarding detention, as an essential basis for a gendered analysis of policy. We also recommend that guidelines on gender-related persecution be developed for decision making outside the IRB.

Chapter 5 addresses refugee decision making at the core of the process, and thus is primarily about the work of the IRB. There are 15 recommendations in this chapter. We call on the government to return the IRB's Refugee Protection Division to its previous two-member panel for routine decisions. We also recommend that the gender-related persecution guidelines be routinely reviewed and updated, and that their role be more systematically monitored.

Chapter 6 scrutinizes what happens after a refugee determination is made, looking at both those who are refugees and those who are turned down. For refugees, the primary concern is extensive delays in obtaining permanent residency and in reuniting families. For those who are turned down, the principal concern is the absence of any right of appeal. This chapter contains 21 recommendations addressing these two issues. We urge the government to move immediately to implement the Refugee Appeal Division of the IRB.

Chapter 7 locates our work in the broader literature on human security. We are concerned about the recent narrowing of the human security discourse, and about recent analyses that consider refugees as a security problem, rather than as people in need of protection, because of their lack of security. We urge the government to take a broader view of human security, and to foster such a view in international forums.



1. INTRODUCTION

The place of women in refugee law and processes has received significant scholarly attention over the past two decades. Initial lobbying efforts in the non-governmental sector led to the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) creating a women refugee initiative in 1985.¹ This initiative was followed by a number of Western nations implementing an array of programs aimed at drawing attention to the difference gender makes for refugees, and at ensuring refugee law was locally applied in a non-discriminatory way. Canada was at the forefront of these initiatives, introducing its guidelines on gender-related persecution in 1993.²

The effort to put women on the refugee law agenda was driven by two factors: a concern about the masculinist bias of the refugee definition crafted in 1950, and a concern about the high number of women who are either refugees or persons of concern to the UNHCR. It is often said that 80 percent of the world's refugees are women. This popular figure appears to be a myth, as the UNHCR (nd) estimates that currently 50 percent of the world's refugees are women and girls. We do know, however, that women are often the most vulnerable refugees who face significant challenges in relocating to a new country including difficulties in making the long journey to relocate or in being selected for government-assisted resettlement. Often, men outnumber women as asylum seekers and as government-assisted refugees.

The 1951 *Refugee Convention* states that a refugee is a person who:

owing to well-founded fear of being persecuted for reasons of race, religion, nationality, membership of a particular social group or political opinion, is outside the country of his nationality and is unable, or owing to such fear, is unwilling to avail himself of the protection of that country; or who, not having a nationality and being outside the country of his former habitual residence as a result of such events, is unable or, owing to such fear, is unwilling to return to it.³

The masculinist bias arises from the public and state-linked ways in which persecution has traditionally been understood. In the Cold War era, the prototypical refugee was the dissident targeted by his government, because of his political activities. The requirement that the state be linked to the persecution also tended to focus the notion of refugee status on those who had acted in the public sphere.

Two things have happened in refugee law to shift the definition away from this masculinist leaning. The first is that state involvement (or complicity) is now not usually required as part of the formal test for a risk of "being persecuted."⁴ An inability or unwillingness by the state to protect an individual is sufficient. The second is that gender is increasingly being incorporated into the understanding of persecution. "Gender-related persecution" recognizes that there are some forms of persecution, such as sexual violence and domestic violence, which affect women differently from men. Another hurdle for women seeking refugee protection has been that the fear of being persecuted must be linked to one of the grounds listed: race, religion, nationality, membership in a social group or political opinion. Neither

sex, nor gender, is on the list. As gender-related persecution often affects women, because they are women, recognizing women as a particular social group was also an important, and relatively recent step in ensuring equitable refugee protection for women.

A great deal of scholarly work has been devoted to describing the masculinist bias of refugee law and to proposing and evaluating remedies.⁵ This report complements rather than builds on that work. We also focus solely on the Canadian context, whereas the concern about women seeking refugee protection has had a global reach. Our opening premise is that the story of how, when and why gender matters for people seeking refugee protection does not begin or end with gender-related persecution. We strongly support efforts to improve guidelines on gender-related persecution, as well as to expand and refine their use at all stages of government involvement with those seeking protection. We support those who seek to explain the deficiencies of the gender-related persecution jurisprudence.

Our research differs from that work, because of our explicit interest in inquiring about gender beyond the question of gender-related persecution. We are interested in the experiences of persons seeking refugee protection in Canada from the time they first make the claim. Those experiences sometimes begin at the Canadian border or airport, sometimes at an immigration office. Many months, or even years, may elapse before the hearing in front of the Immigration and Refugee Board – the central moment where gender-related persecution may be at issue. We are also interested in what happens after that defining moment: how those who are found to be refugees settle in Canada and seek to reunite their families; and what avenues those found not to be refugees pursue to attempt to stay, or how they return home.

The process is a long one. In the fastest of all possible cases, a refugee claimant's involvement with various parts of Canada's immigration bureaucracy may only last for a year. But for many people, various aspects of the process carry on far longer. A two- or three-year process is more typical. Six or eight years are not unheard of. We have examined how gender matters throughout this process.

We have also tried to address the question of what happens to women in the refugee process whose stories do not involve gender-related persecution. This story has proven harder to document. While statistics, and common sense, suggest that many women seeking refugee protection will face persecution that does not have a gendered aspect, in our experience it was difficult to raise the question of gender without having discussions quickly slide to the issue of gender-related persecution. We have pondered why this is the case, and hope to offer some explanations, or at least stimulate further discussion.

Our research documents a lengthy and complex process in which women and men are alternately advantaged and disadvantaged depending on the state objective at a particular instance. The vast majority of people seeking refugee status, whether or not they are ultimately found to be refugees, are vulnerable individuals whose concerns are often invisible to those concerned with the domestic, bordered, political landscape. Our research reveals a story that is sometimes about gender, but which is also sometimes about how other vulnerabilities overshadow and intersect with the importance of gender.

Given these factors, this research fits squarely within the ambit of human security scholarship. Refugees and persons seeking refugee status are particularly vulnerable. The absence of the security that comes from the protection of a state makes an individual a refugee. They are, by definition, lacking human security. In the present political climate, public discourse about refugees is turning away from a focus on human security in favour of a focus on national security. In this new discourse, refugees are reinterpreted as a problem, rather than as those seeking a solution. We argue for a return to an understanding of refugees as people seeking security, not threatening it.

Taking Stock of New Developments

In addition to moving the analysis beyond gender-related persecution, our inquiry has also investigated the importance of two recent developments: a change in Canada's legal framework for refugee determination, and the shift in the political climate following the terrorist attacks of September 11, 2001. These two events are discrete, but collide in the realm of refugee law.

Canada's *Immigration and Refugee Protection Act* (IRPA)⁶ passed in November 2001 and came into effect in June 2002. The legislation marked the culmination of almost 10 years of discussion about the need for an overhaul of Canada's immigration laws. A similar bill died on the order paper prior to the November 27, 2000 federal election. The new law maintains the broad contours of the old, and resists significant calls for reform, such as a call to develop separate legal frameworks for immigrants and for refugees.⁷ Rather than separate legislation, the new law articulated a series of objectives related to refugees. These include stating that the refugee program is first and foremost about protection, that it reflects Canada's humanitarian traditions, that fairness and efficiency are important values and that social and economic support of refugees and their families are vital.

One area where some changes did occur was in security matters. Here, front-end screening for refugee claimants intensified and criminal inadmissibility tightened. Appeal rights in cases of serious criminal exclusions were removed and the secretive national security certificate process was streamlined. These measures, which were in the bill well before September 11, 2001, reflect a worldwide crackdown on undesirable migration.

In refugee matters, the most significant changes to the face of the law were the move to single-person decision making for all refugees and the introduction of a merits appeal for failed refugee claimants. As discussed in detail in Chapter 5, the relationship between these changes in legal text and actual changes in practice is not transparent.

The IRPA was the first Canadian law with a binding requirement that the minister responsible submit an annual report on the gendered impacts of the law to Parliament. The report has to be submitted by November 1 of each year.⁸ One objective is to assess how the new law affects women and men differently. In other words, to ask what differences, if any, the new provisions bring.

The temporal proximity of the new law and the September 11 attacks is a coincidence. The trajectory of public and political discourse, and of incremental and informal changes, all of which became the basis of this law, was firmly established before that date. If anything, the heightened global xenophobia ushered in by September 11 was a final impetus, which muted groups lobbying against the new security features of the legislation.

This is not to say that post-September 11 security politics have not affected refugees in Canada; quite the contrary. But the effects have not been brought about primarily by changes in the law. This is in part because immigration law contains areas of vast discretion. One research objective has been to assess shifts in how discretionary decision making is being carried out. Another reason the security politics have not meant broad changes to the law is the capacity for provisions buried in the regulatory maze to make a significant difference. One key example of this is the new Safe Third Country Agreement with the United States that we discuss in Chapter 4. The new border accord with the United States, and the creation of the Canadian Border Security Agency (CBSA), have both had crucial effects on refugee claimants, but they have proceeded by political negotiation and executive action, not by changes in the law.

How, when and why gender matters is affected in some ways by the new Canadian law and by post-September 11 security politics. While the primary aim of our research remains to document the duration and complexity of the lived experience of those seeking refugee protection in Canada, some of our most important findings are linked to these two landmark events. The duration and complexity of the process were the main reasons that our research could not focus wholly on these high-profile changes. Most people we spoke to, whether key informants or refugee claimants, experienced refugee determination as a long event, marked by some shifts related to these changes. We were not able to select claimant participants based solely on their dealing exclusively with the current legal regime (or with the former). Most claimants we interviewed had experienced some features of both the old *Immigration Act*⁹ and the new IRPA. This had the effect of demonstrating to us that patterns of consistency, or stagnancy, are just as important to this story as change.

Terminology

The term "refugee" is confusing in itself as its common usage and legal usage do not overlap. It is clear that those who are merely destitute or fleeing natural disasters are not refugees. Many civil wars do not produce refugees in a legal sense. The parallels between refugees and others with similar problems seeking similar solutions are such that the UNHCR extended its mandate to include "persons of concern" as well as refugees. Given all of this, it is unsurprising that some people think they are, or might be refugees, but are found not to be by state decision makers. While we would not deny that some people have an interest in fooling Canadian decision makers and winning a permanent place in Canada, we strongly argue that most of those who are found *not* to be refugees are vulnerable individuals seeking safety with a genuine belief that Canada might protect them.

A “**refugee**” is someone who has been found to fit the refugee definition. We use this term only to refer to people who have determined to be refugees either by an international agency or, most often for our purposes, by the Canadian Immigration and Refugee Board.

One change brought in by the IRPA is that some people in need of protection who do not fit within the international legal definition of refugee can receive protection equivalent to refugee protection in Canada. This new category of protection has not yet been extensively used, but it is conceptually important. It states a Canadian recognition of the limitations of the refugee definition. It also introduces a new terminology, that of “**protected person**,” which is slowly becoming more familiar in the Canadian refugee and refugee advocacy community.

Persons seeking refugee status are referred to as “**refugee claimants**” by those who work in this field in Canada. The term “**asylum seeker**” is often used in the popular press to describe those who come to Canada hoping to become refugees. This term does not have a legal status in Canada, and is closely equivalent to refugee claimants. We use the term “**refugee claimant**” in this report, and only use the term asylum seeker when describing a broader group than those who have formally claimed status in Canada.

A number of terms occupy public discussions of refugees and those seeking refugee status. “Illegal migrants,” “boat people” and “economic refugees” are all terms that have a popular but not a legal currency. Canada has agreed to abide by the international law that protects refugees and those seeking refugee status. This includes not penalizing refugees for entering the country illegally. It also provides that economic deprivation may, in some circumstances, put someone at risk of being persecuted and therefore bring them within the refugee definition.

Scope of Research

We examined the process of making a refugee claim in Canada. This focus limits the scope of our work both by subdividing the group of refugees in Canada and by narrowing the list of relevant government agencies with which we are concerned. There are two groups of refugees in Canada. The first group of people come to Canada, because they are found to be refugees somewhere else. This group can be subdivided into government-assisted and privately sponsored refugees. The majority are government assisted. Over the past decade, an average of 7,666 refugees have arrived annually in Canada in this group.¹⁰ There is no international legal obligation for any government to assist refugees to come from overseas, nor to foster a private sponsorship program. Our research has not been concerned with this group of refugees.

The second group of refugees in Canada are people who reach Canada on their own and make a claim for refugee status. The *Refugee Convention* requires that anyone who reaches Canada be permitted to make a claim. If a person is found to be a refugee, the Convention requires that Canada not return them to the place where they risk being persecuted.¹¹ As there is usually nowhere else a person can go besides “home” (because international law

only requires states to admit their own citizens), this effectively translates into a right to remain. It is this second group that we investigated.

Three principal government agencies are involved in refugee determination.

- **Citizenship and Immigration Canada (CIC)** is the largest of the three agencies. It receives claims made after someone is already in Canada. It is also in charge of permanent residency applications and family reunification applications for successful claimants and for humanitarian and compassionate applications, and some aspects of pre-removal risk assessment for those who are not.
- The **Canadian Border Services Agency (CBSA)** receives refugee applications at the Canadian ports of entry (land borders, airports and ports). Immigration officers with the CBSA conduct initial interviews to determine eligibility for referral of a refugee claim and decide whether to detain or release the refugee claimant. The CBSA also has authority over the security screening required for all in-Canada refugee applicants, including screening when successful refugees apply for permanent residency or for family reunification.¹² The minister responsible for the CBSA (the Minister of Public Safety and Emergency Preparedness) delegates participants to attend some detention and refugee hearings. The CBSA is also in charge of removing people from Canada, and has key involvement with the pre-removal risk assessment process.

The CBSA was created by order-in-council in December 2003 while our research was in progress. Authority over refugee claims made at ports of entry was transferred from CIC to the CBSA in October 2004. In November 2004, the government introduced legislation establishing the CBSA.¹³

- The **Immigration and Refugee Board (IRB)** is a statutory body at arm's length from the government. It is responsible for a number of immigration decisions. For the purposes of our study, the key division is its Refugee Protection Division, which makes decisions about who is a refugee. In addition, its Immigration Division monitors detention of any refugees or refugee claimants (as well as other immigrants).

Other national government agencies have some impact on the lives of refugee claimants. Health Canada and Human Resources and Social Development Canada have specific responsibilities related to refugees. In addition, some provincial and municipal agencies make decisions regarding funding to non-government organizations that assist refugee claimants and refugees. Provincial governments also fund and set criteria for legal aid available for refugee claimants. We have not investigated any of these agencies, although some of our informants' concerns are clearly addressed to them. We focused on the principal agencies involved in administering the new legislation and, in particular, on the formalities of refugee determination. For many agencies, refugees and immigrants are one seamless group. Our work concentrates on areas where being a refugee makes a difference.

Making a Refugee Claim in Canada

This report mirrors the process of making a refugee claim in Canada. This structure reflects our central emphasis on the length and variability of this process. Given this structure, it is important to present an overview of the process at the outset. The process is represented in Figure 1.

Individuals can state at the border when they first enter Canada that they want to make a refugee claim. Alternatively, they may make this claim at a CIC office after entering Canada. The next step, either immediately or at a return appointment, is an eligibility screening interview with a CBSA or CIC official. A few individuals are subject to immigration detention at this point.

Officers from CIC and the CBSA have a three-day window to rule someone ineligible. If this is not done (and usually it is not), the claim is referred to the IRB. A very small number of individuals are detained while awaiting their hearing. After referral, claimants have 28 days to fill in a detailed form describing their claim for refugee status. After the IRB receives this form and a security clearance, a hearing date is set.

The refugee determination hearing is the centrepiece of the process. Hearings take place in IRB offices in Toronto, Ottawa, Vancouver, Montréal or Calgary, or by video conference. The decision about whether the claimant is a refugee may be made orally at the conclusion of the hearing, or in writing after the hearing.

People who are successful in their claims may apply for permanent residency and family reunion with family members not already in Canada. Those who are unsuccessful may apply for judicial review (not an appeal), or for a humanitarian and compassionate exception to the law. A few individuals are detained after an unsuccessful claim.

Anyone who is asked to leave Canada (including failed claimants or those turned down at the eligibility screening stage) may apply for a pre-removal risk assessment. This is a paper-based process, with interviews on rare occasions.

The majority of our report fills in additional details to this overview. Figure 1 illustrates the other points of interaction that refugee claimants have or may have with the in-Canada refugee protection system. Gender-based analysis requires a thorough accounting of all the points along the process, not only those that are legislated but also those that arise from practice. We do not suggest that there is a differential gendered impact at every point along the process, but rather that the full spectrum of the process needs to be acknowledged and examined. We suggest instead that there are some points within the larger process where the gendered impacts are either much clearer, more acute or more in need of attention, than other points.

Figure 1: Steps in Seeking Refugee Protection in Canada

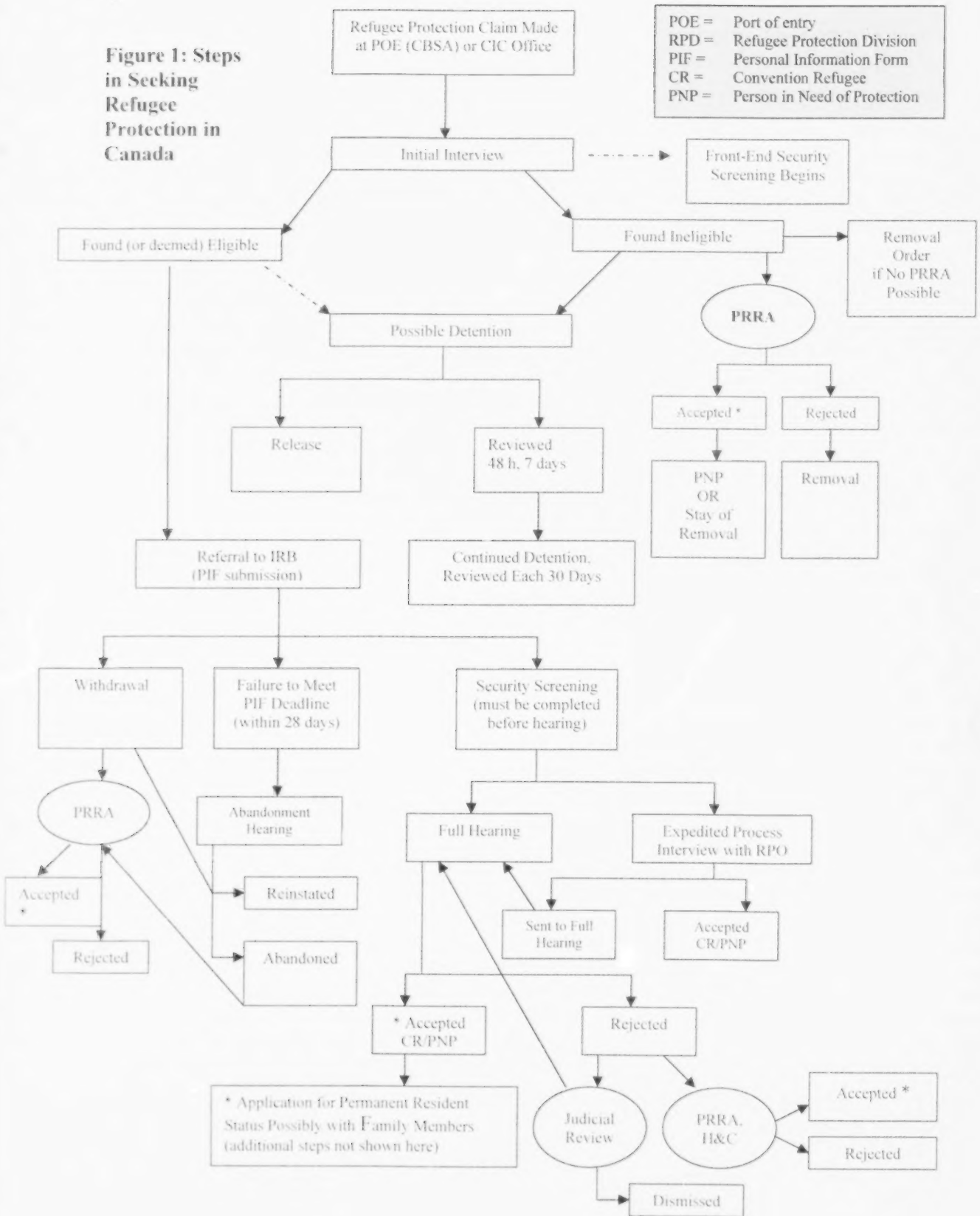
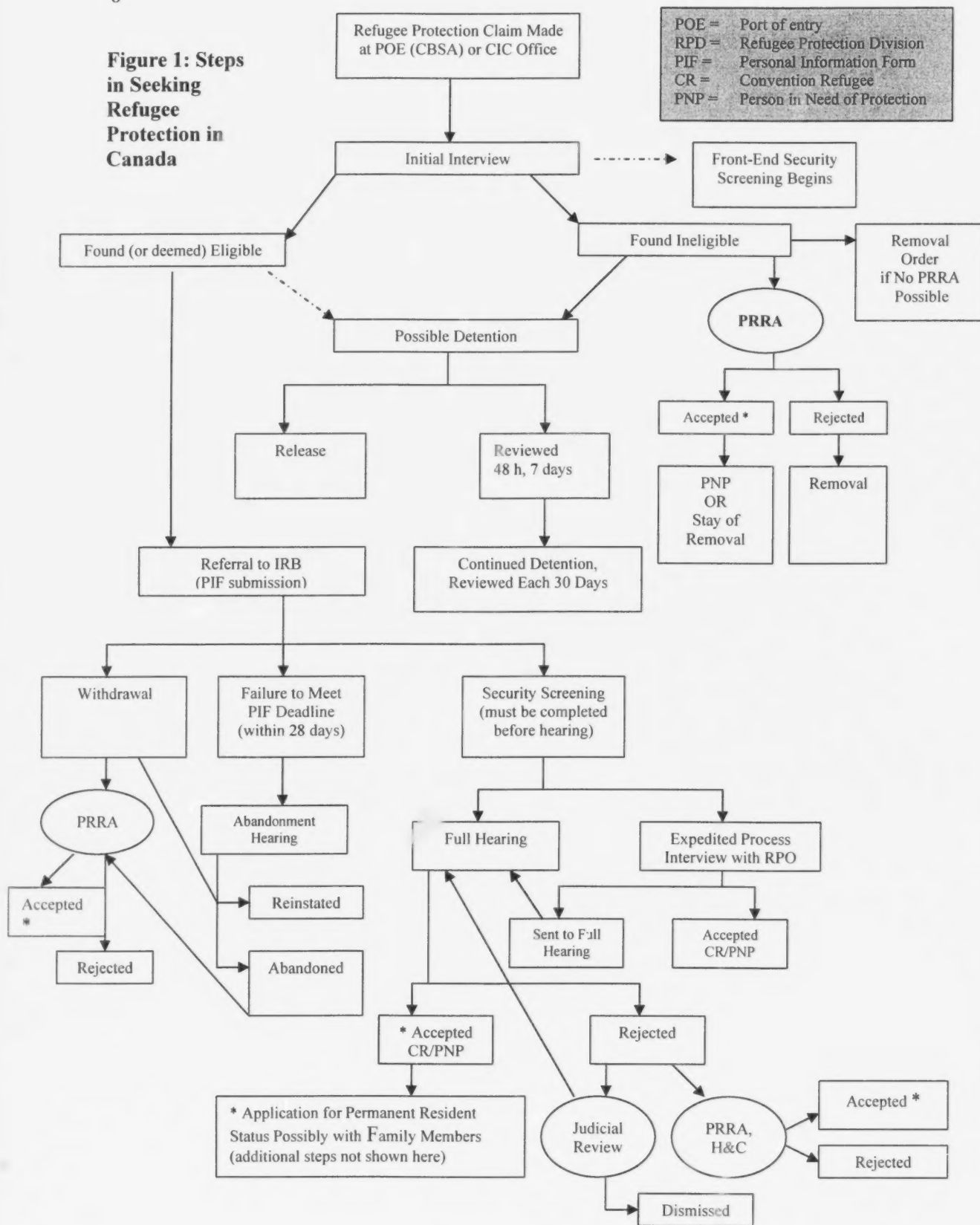


Figure 1: Steps in Seeking Refugee Protection in Canada



What's New in the *Immigration and Refugee Protection Act*?

While the basic parameters of the refugee determination process in Canada have not been altered by the new law, there are some changes to evaluate. The changes to the in-Canada refugee determination process brought in under the IRPA were the first major changes to the system since the creation of the IRB in 1989.

A number of new provisions in the IRPA and its corresponding regulations were hailed by the federal government as enhancing Canada's capacity to meet its commitment to protect refugees. Among those provisions were the introduction of two new grounds of protection and a new formalized risk assessment process occurring just before people are required to leave the country. Other changes in the legislation and regulations that affect refugee claimants include that the minister has authority to direct persons back to the United States before an examination, that there are new grounds of ineligibility for referral to the IRB, and that the procedures for detaining on the grounds of lack of identity favour detention.

With respect to the operations of the IRB, the IRPA extended the authority of the IRB chair to manage the Board. The IRPA also removed the requirement that the IRB chair submit an annual report on the activities of the Board to Parliament. As for the conduct of refugee hearings, the IRPA replaced the two-member panels with single-member panels and brought in a provision requiring that lack of identity documents be considered in determinations of credibility, with the onus on the refugee claimant to explain the lack of identity documentation.

With respect to persons found to be refugees or protected persons, the IRPA introduced some new time frames to apply for permanent resident status and sponsor family members.

The brief survey above mentions only some changes introduced in the legislation and the regulations. There are a number of other changes introduced as matters of policy or discretion that we discuss in chapters 4, 5 and 6.

Structure of This Report

This report begins by discussing our research process in Chapter 2. In Chapter 3, we consider best practice standards for gender-based policy analysis and how we have used them in this research.

Chapter 4 discusses all the steps that happen before a refugee claim is heard. This includes what happens at initial contact with the government, eligibility screening, the Safe Third Country Agreement, finding a lawyer and aspects of preparing a claim.

Chapter 5 discusses the refugee determination hearing itself. The key issues here are the conduct of the hearing, the adjudication of the refugee claim, gendered success rates, and the perspectives of the claimants and the decision makers. It is here that we reflect on the role of the guidelines on gender-related persecution.

Chapter 6 examines everything that can happen following a refugee claim. For those who are successful, this includes applying for permanent residency and perhaps family reunification. For those who are unsuccessful this may include an application for judicial review, an application for a humanitarian and compassionate exception or a pre-removal risk assessment and, ultimately, leaving Canada.

Chapter 7 steps back from this step-by-step analysis to reflect on how our work fits into the broader context of human security analysis. We argue that while human security has most often been used to analyze what is going on outside Canada, this lens can also usefully be applied to considering the security that Canada either provides or denies to refugee claimants. We propose indicators of assessing the human security of refugee claimants in Canada.

In Chapter 8 we conclude and summarize our policy recommendations.

At each stage of the refugee process, we have found some patterns that are clearly gendered. That is, sometimes gender does matter. When this is the case, we consider how and why this is so. Gendered differences do not always mean inequity or discrimination, but once they are identified, it is important to consider whether this might be the case.

Throughout our report, there are three key themes: vulnerability, complexity and change. Our conclusions reflect each of these themes and variations on them. While the starting point for our inquiry has been change, many people have spoken to us about a lack of change, about issues that have been raised repeatedly but never addressed. This is a sharp contrast with the exceptional pace of change we encountered in our work. In the 24 months we worked on this project, a number of significant policy or institutional changes affected refugees. We discuss each of these in the report. There was rarely evidence that the department or agency responsible conducted analysis of the potential gendered effects of the change before proceeding.

The complexity theme is vitally important. The process we investigated has numerous steps and potential detours. A robust analysis of gender in this process must consider each of these. This makes assessing the role of gender a daunting one for researchers and policy makers. This is underscored by our knowledge that gender itself has a complex relationship with policy. Labelling and counting are a starting point, not an end point.

Finally, the theme of vulnerability is the most powerful lesson we have learned. Those seeking refugee protection in Canada are vulnerable in myriad ways. We have tried to remain attentive to the layering of vulnerabilities, and to use tools of feminist analysis to understand and interpret disadvantage across a range of variables.

We conclude by making 79 policy recommendations, the majority of which are directed toward the three Canadian government agencies on which our research focussed.

Despite this, we leave this work at a disappointing point. We have almost as many questions as we did at the outset. This is because there is very little sex-disaggregated data available about the refugee determination process in Canada. We have set out a picture of what data

should be gathered, and to what ends, but without it we cannot reach more satisfying conclusions. Our qualitative research provides a cogent cry for governments to gather these data and make them public, and to use the data as a starting point for a deeper analysis of how gender matters in refugee determination. We hope that providing impetus for advances in this area will be one of our most important contributions.

Our analysis takes into account law and policy developments up to and including June 2005.

2. FINDING OUT HOW, WHEN AND WHY GENDER MATTERS

A methodological touchstone for this project has been our positioning of gender in the analysis. We have taken as our point of departure the questions of how, when and why gender matters in the refugee determination process. Answering these questions has required asking questions about women as well as about men.

The analytic tools of feminist analysis are attuned to overlapping and intersecting vulnerabilities. At some points in our work, we have arrived at an analysis that focusses on women as a distinct group. However, we have equally found instances where men are vulnerable in particular ways. In addition, at many points in the refugee process, the intersecting vulnerabilities that come with racialization, poverty, cultural isolation, dominant language illiteracy and personal trauma overwhelm any analysis that could focus on gender, or genders, alone. In keeping with a feminist commitment in our work, our starting point of how, when and why gender matters has led in several directions. Our methodological commitment has been to ask how, when and why gender matters, but also to be attentive to how, when and why it does not.

Our work on this project began in May 2003. Our research involved six principal activities: reviewing literature, policy mapping, searching for standards, interviewing, gathering numbers, analyzing and reporting. The work on each of these phases has overlapped to some extent.

Mapping the Legal and Policy Framework

One of the most challenging aspects of our work has been assembling all the documents that govern the Canadian refugee determination process from start to finish. In keeping with our commitment to look at the lived experience of a person's engagement with the Canadian government from arrival through to either settlement or departure, a preliminary methodological requirement is to identify the steps in that process. This involved taking into account the law, regulations, policy guidelines and other statements that control each aspect of the process. It was an immense task.

We represented the results of this assembly work in two ways. First, in a linear form through a chart which describes all the stages in the process under the IRPA and compares them to the previous legislation. The chart is 16 pages long and forms Appendix C to this report. Second, we assembled this information on our Web site. The Web site format allowed for a clearer representation of the interrelationships between documents as the reader can click to move from one document through to another.¹⁴

This step required constant updating as new policies were introduced during our 22 month research time span. During that time, the following changes were made, which affect refugee determination in Canada.

- Temporary suspension of the Refugee Appeal Division has continued and now appears to be permanent.

- The CBSA was created in December 2003 with significant refugee determination related responsibilities.
- The new National Security Policy highlighting refugees as a potential security problem was introduced in April 2004.
- Several policies and instructions relating to refugee hearings at the IRB were introduced by the chairperson. These include guidelines about the order of presentation (questioning), use of video conferencing, and front-end screening.
- Legal aid for refugee claimants in British Columbia was reduced from February 2004.
- The *Public Safety Act* became law in March 2004.
- New regulations governing immigration consultants came into force in April 2004.
- New guidelines for IRB appointments were introduced in March 2004.
- The Safe Third Country Agreement with the United States came into effect on December 29, 2004.
- The Citizenship and Immigration Canada published a *Strategic Framework on Gender Based Analysis for CIC (2005-2010)*.

This list is indicative of almost constant adjustment in this policy area. While no one change alters the basic steps in the policy framework, each is significant. With the exception of the Safe Third Country Agreement, we did not discover any evidence that a gender-related analysis had formed part of the groundwork for any of these policy changes. In the subsequent chapters, we comment on the current state of the refugee determination process as of April 2005, and on this daunting list of changes where they fit in to the process.

Locating Our Project in the Literature

One aspect of our work has been to develop an annotated bibliography.¹⁵ In compiling this resource we looked for work on the Canadian refugee determination process, on women refugees, feminist analysis of refugee law and human security. Given this diversity, the bibliography is not exhaustive in any one area, but it is broad enough to provide guidance for those interested in research that complements and informs our work.

There has been a great deal of important work done over the past two decades on the place of women in the formal definition of a refugee, and on developing an understanding of gender-based persecution to articulate the ways in which many women become refugees. Our research complements this work in the Canadian setting. Our inquiry is not about gender-based persecution per se, nor is it about women in Canadian refugee jurisprudence. We feel these vital questions are well canvassed by others.

We have, instead, concentrated on the closely related issues of how women and men gain access to refugee determination, what the steps are in getting to the point where a gender-based claim can be articulated, and what happens after making a claim. We have also tried to consider the place of women who do not make gender-based claims. There is comparatively less written on what might be called "procedural aspects." This is a gap we have aimed to fill. We believe the procedural aspects of legal processes are vital to individual's lived experiences of the law.

Research Ethics and Related Protocols

Our research was approved by the University of British Columbia Behavioural Research Ethics Board in July 2003 (certificate number B03-0318). This approval involved a review of interview plans, letters and consent forms. The Behavioural Research Ethics Board also provides clear guidelines regarding data confidentiality. Our interview protocol required that all participants be notified that they could at any time withdraw their consent to participate. Key informants were not paid to participate in the study. Refugees and refugee claimants were paid \$50 as an honorarium. In some cases, we also paid for child care and for translation to facilitate participation in our study.

Interviews

Interview data are a central aspect of the information we gathered. In total, we interviewed 109 people between October 2003 and November 2004. Our interviews took place in Montréal, Ottawa, Toronto and Vancouver. Four interviews were conducted by telephone from Vancouver with interviewees in other locations. We interviewed two groups, key informants and people in the refugee determination process. Each group raised different concerns.

Our key informants included community activists in the refugee sector, refugee lawyers, refugee decision makers and academic researchers. We recruited key informants based on our knowledge of the community and snowball sampling. Refugee decision makers were recruited to participate in our study with the assistance of the Immigration and Refugee Board, Refugee Protection Division.

These key informant interviews were on average one-hour long. The structure of the interview was open-ended. Our questioning followed our chronological approach to the refugee determination process. Sample questions included: Do you notice generalizable differences between men and women in your work? Do you think making a refugee claim is harder for women or for men? How do the Canadian guidelines on gender-related persecution affect your work? At later stages in our research, we used these interviews to explore some of the issues arising in our work. For example, we asked such questions as: Why do you think more men are detained than women? Can you think of factors that may explain why the success rate for women's claims is higher than for men's?

Table 1: Summary of Interviews

Key Informants: 78		Refugees/Claimants: 31	
Vancouver			
Key Informants		Refugees/Claimants	
5 refugee lawyers		1 woman	
4 NGO workers		4 men	
Ottawa			
Key Informants		Refugees/Claimants	
4 refugee lawyers		3 women	
3 NGO workers		2 men	
3 refugee decision makers			
6 others			
Montréal			
Key Informants		Refugees/Claimants	
3 refugee lawyers		7 women	
9 NGO workers		4 men	
4 refugee decision makers			
2 others			
Toronto			
Key Informants		Refugees/Claimants	
9 refugee lawyers		10 women	
17 NGO workers			
4 refugee decision makers			
1 other			
Other Locations			
Key Informants			
1 refugee lawyer			
3 NGO workers			

The key informants included 22 refugee lawyers who have been practising between 1 and 22 years in Canada. On average and when combined, these lawyers assist 750 applicants annually, from all areas in the world. We also spoke with refugee women's shelters, academics, refugee advocates volunteering in detention facilities, former refugee protection officers, a former immigration officer, and international and national non-governmental groups. The 11 refugee decision makers we interviewed had been at the IRB for between 2 and 14 years, with approximately 70 years aggregate experience. Given average rates of decision-making responsibility, these individuals would have participated in over 12,000 refugee determinations.

Our interviews with people in the refugee determination process included interviews with some whose claims had been accepted, some whose claims had been rejected and some who were still engaged in the process. These interviews were challenging for us on several levels.

First, recruitment among this population was difficult. Participating in our research did not offer any benefit to claimants. We asked claimants to retell stories that were often traumatic, and we had no way to assist them with their claims. We were also aware that because many

people involved in this process are very poor our modest financial recognition could act as an incentive to participate. We did not want those who would not otherwise consent to do so for the money. We addressed our recruitment concerns in part by recruiting participants through key informants. We guaranteed anonymity, and also offered interpreters of the interviewee's choice and to pay for child care if necessary. The recruitment challenge meant we did fewer interviews than we had planned.

A second challenge of these interviews was the emotional impact of the interview experience for the claimant and the interviewer. Most claimants, women and men, wept or had difficulty talking about their experiences at some point in the interview. We offered on many occasions to end the interview at a midpoint, but this offer was never taken. Our theoretical understanding of the interview relationship was fully tested in this setting. These interviews also gave us important insight into the intense challenges for decision makers and others working in this field.

The claimant interviews are the centrepiece of our findings. Of the 31 refugees, claimants and failed claimants, 10 were men between the ages of 27 and 33. The 21 women interviewed were between the ages of 18 and 40. The countries of origin of the interviewees include Angola, Burundi, Cameroon, Chad, Congo, Cote D'Ivoire, Ethiopia, Eritrea, Iran, Mali, Mauritania, Mexico, Nigeria, Philippines, Rwanda, Senegal and Zimbabwe. Some of the women and men were smuggled into Canada, some were assisted by a non-governmental organization (NGO) representative from their country, some travelled for weeks before arriving in Canada, and some had been outside their country of origin for months or years before travelling to Canada to seek refugee protection.

These interviews are a vital source of qualitative data for our project. Given that more than 30,000 refugee determinations have been made annually in Canada over the past decade, it is impossible to draw quantitative conclusions based on these interviews. Nonetheless, interviews provide important insights that statistics cannot. The interview data, particularly from those involved in the refugee determination process itself, provide an irreplaceable insight into the personal aspects of making a refugee claim. The interviews also alert us to key areas for other types of inquiry. Finally, interview data provide important information in areas where no quantitative data are available.

We are aware that those key informants who agreed to speak with us are among the most dedicated and reflective members of the advocacy community. Similarly, we are aware that our conversations with refugee claimants reflect only those who are the most confident and resilient.

Statistics

Sex-disaggregated data is an important starting place for gender-based analysis. We gathered statistical information from three sources:

- publicly available documents such as the CIC annual reports and IRB annual statistics;
- information in response to direct questions we posed of CIC and IRB officials; and

- requests made under the *Access to Information Act*.

We are especially grateful to the CIC and IRB staff who assisted us in gathering this information and who spent time discussing key issues with us. It was a difficult decision to make to pursue information using the access legislation when we had had such cheerful co-operation with individuals at key agencies. We made this choice in consultation with our analyst at Status of Women Canada, hoping that it would free individuals from vexing decisions about which information to release and when to release it. We have not gathered any new statistics ourselves, although we have calculated some acceptance rates and comparative rates based on numbers we received from government agencies.

In some cases, the numbers are revealing; in others, they are predictable. In many cases, the absence of sex-disaggregated data is the most significant finding. While sex-disaggregated data are not the end point of an analysis of gender, they are an important starting point. Overall, we were surprised at the absence of sex-disaggregated data. Our view is that these questions have simply not been previously asked. We do not believe there is any invidious motive in the unavailability of data.

Standards

In considering how, when and why gender matters in the refugee determination process, we sought standards in the established Canadian law and policy, and in international human rights instruments. This search for standards is the subject of our next chapter. We conducted a search for international best practice procedural standards, but did not find any available material that would assist us.

Analysis and Reporting

Our analysis was developed over an 18 month time span, beginning in September 2003. We organized reassessments of our progress around our interim reports submitted in November 2003 and August 2004. We look forward to refining our analysis once our report is in the public domain and can provide the basis for further discussion with stakeholder groups and government policy makers.

3. SEARCHING FOR STANDARDS

Methodologically, our central question has been to what extent gender matters for persons seeking refugee protection in Canada. An important second step is to consider when and how the Canadian government ought to address the patterns of vulnerability our work revealed. In assessing current law, policy and practice, and in developing policy recommendations, we used three measures:

- current immigration-specific law and policy commitments that have been made by the Canadian government;
- the broader standards established by the 1995 Federal Plan for Gender Equality; and
- standards established elsewhere.

This chapter describes and reviews these measures, setting the stage for the chapters that follow.

Measuring Current Practice Against Immigration-Specific Commitments

As federal departments, both CIC and Public Safety and Emergency Preparedness Canada (PSEPC, which houses the CBSA) are required to meet the government's gender equality commitments. As an independent administrative tribunal, the IRB is not bound by the same commitment. However, given the primacy of its role in the in-Canada refugee determination process, it is appropriate for the IRB to comply with these commitments.

Commitments in the Immigration and Refugee Protection Act

The IRPA mandates consideration of gendered impacts of the refugee process by requiring that the Act be construed and applied in a manner that:

- ensures that decisions taken under the Act are consistent with the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*, including its principle of equality and freedom from discrimination;¹⁶ and
- complies with international human rights instruments to which Canada is a signatory.¹⁷

The IRPA also requires that the minister table an annual report on the operation of the Act. Unlike the former *Immigration Act*, the IRPA specifically requires the minister to include "a description of a gender based analysis of the impact of this Act."¹⁸ This is the first Canadian legislation to express this specific commitment, thereby raising the bar for gendered analysis of Canadian government actions. This internationally ground breaking commitment also raises the bar for scrutiny of subsequent actions.¹⁹

"Minister" is defined in the legislation as a member of the Queen's Privy Council designated by the Governor in Council to be responsible for the administration of the Act.²⁰ The Minister of Citizenship and Immigration and the Minister of Public Safety and Emergency Preparedness are, therefore, both "ministers" under the IRPA. Based on the sharing of key

powers under the IRPA, an adequate description of "gender based analysis of the impact of this Act" must necessarily include reports on activities under both departments.

The IRB prepares its own annual reports. It is not obligated to report on gender analysis.

Reports to Date under the IRPA

Former Minister of Citizenship and Immigration Denis Coderre tabled his Department's first annual report in 2002. At that time, the IRPA had only been in force a few months, and the section on gender-based analysis is short. The minister did state that in the year prior to the IRPA coming into force CIC had identified a number of provisions in the bill that might have potential gender impacts (see below). He added that CIC had modified the provisions to reflect this assessment, and identified areas that would require further data collection, research or ongoing monitoring.

Minister Coderre tabled his Department's second annual report in October 2003. With respect to its gender analysis obligations, he stated that his Department's activities were:

- analysis, research and capacity building within the Department;
- ongoing analytical support on policies, programs and legislation; and
- horizontal work with other federal and provincial/territorial government departments, as well as with domestic and international NGOs and stakeholders.

The minister also stated that CIC was developing a policy framework for gender-based analysis. Its aim was to clarify roles and responsibilities regarding the Department's commitment to an integrated approach and the requirement to report on gender impacts, as well as providing training courses in gender-based analysis (including tools, such as case studies, policy examples, worksheets and research approaches). Further, he stated that the Department's Gender Based Analysis (GBA) Unit was training pre-removal risk assessment officers on gender-related risk and had worked on the Safe Third Country Agreement, and on trafficking and smuggling. The minister did not name any specific activities of the Department in monitoring, researching or collecting data on specific areas, which may have gendered impacts.

In CIC's third annual report tabled in 2004, then Minister Judy Sgro stated the importance of gender-based analysis as a public policy tool and as an obligation under the IRPA.

The IRPA requirement to report on gender related impacts is unprecedented in federal statutes. This requirement reflects parliamentary concern for increased accountability by departments in implementing equality commitments, including commitments to ensuring that policy and programs support progress towards equality between women and men. The integration of gender-based analysis into policy and program development is a means of strengthening the quality of public policy and programs and of ensuring they meet equity and effectiveness criteria.

Minister Sgro reported that CIC had developed its Strategic Framework on Gender Based Analysis which “sets out the Department’s strategic objectives and principles for gender based analysis and the steps that will be taken to strengthen capacity and performance in this area to 2010” (CIC nd-a). She outlined the four complementary initiatives of the Framework:

- the formulation of branch GBA plans that outline practical and feasible steps for the upcoming year at the branch level;
- the identification of steps to address cross-departmental needs;
- the preparation of annual IRPA reports that include an analysis of selected issues and a summary report on initiatives to build capacity and skills for gender-based analysis; and
- an annual stock taking of progress made, which will serve as a CIC learning and management tool.

As for the activities during the year reported on, Minister Sgro stated that the Department continued to provide training in GBA and to develop supporting tools specific to the immigration and refugee processes. However, like her predecessor, she did not name any specific activities of the Department in monitoring, researching or collecting data on specific areas which may have gender impacts.

The Minister of Public Safety and Emergency Preparedness, Anne McLellan, did not submit a report to Parliament by November 1, 2004.

These annual reports accurately reflect what we encountered in conducting research. There is considerable evidence that CIC is working on planning and training related to gender analysis. The new plan for gender-based analysis suggests that considerable work will be done in this area from 2005 to 2010. We also found that CIC’s GBA Unit had produced templates for incorporating gender into new policy development.

It was also evident that the GBA Unit is a small voice with limited resources. In many instances, CIC is not gathering sex-disaggregated data, which is an important basis for beginning a full analysis of gender impacts. The planning, training and policy guidance initiatives would undoubtedly benefit from thorough efforts to document gendered patterns in CIC’s work. In the absence of further data, it is hard to move planning and training beyond a general level of sensitivity or issue awareness. More specifics would assist the efforts of the Gender Branch immensely.

The new annual reporting requirement has, to date, tended to be a report on the intentions of a department rather than on outcomes. This is strong evidence of concern and awareness about issues of gender in the immigration portfolio broadly. It also shows that the analysis stage has not yet been reached.

We found no reason for PSEPC not to report annually on its IRPA mandates.

Our report contains a number of specific recommendations that would allow both CIC and PSEPC to develop more analytic data that could lead to more robust gender-based analysis

in reporting. The reports, at present, do not present data or analysis. In the broadest terms, **we recommend that both departments commit resources to producing and analyzing data as the basis of their annual reporting commitment. We also recommend that the Minister of Public Safety and Emergency Preparedness fulfill obligations under s. 94(2)(f) of the IRPA and report to Parliament on the gendered impacts of the provisions of the Act, which are managed by the CBSA.**

In our view, neither department is meeting its s. 94 gender-analysis responsibilities at this time. In addition to the contents enumerated in the section, the ministers' reports should include information related to refugee protection in Canada under their respective jurisdictions. In particular, the ministers should report on exclusion orders, detention and detention reviews, ineligibilities for referral to the IRB, refugee hearings and outcomes, ministerial interventions, inadmissibility, pre-removal risk assessments, humanitarian and compassionate applications, judicial reviews, security certificates, permanent residency and family reunification.

The Framework sets out steps the Department will take over the next five years (2005 to 2010) to strengthen its capacity and performance in conducting gender-based analysis. This document is written in fairly generally terms. Importantly, it does acknowledge that adequate resources will be committed to this objective. It also implicitly acknowledges that current efforts are not adequate. Public Safety and Emergency Preparedness Canada and the CBSA have not issued a plan for conducting GBA. However, in its strategic plan, CIC stated that it will be initiating discussion with the CBSA to determine responsibilities for gender analysis of the impact of IRPA enforcement functions. Co-ordination is clearly important, and we are pleased to see it is on the agenda.

Commitments Regarding Specific Aspects of the Refugee Determination Process

Prior to the legislation coming into force, the GBA Unit of CIC produced a gender analysis chart for its antecedent, Bill C-11. The chart highlighted what CIC considered to be the key elements of the IRPA and their potential differential impacts on men and women. The chart also outlined the follow-up activities CIC thought were required to monitor developments over time. Regarding the refugee determination process, this document anticipated a potentially gendered impact of new rules about:

- repeat claims;
- human smuggling and trafficking; and
- detention of minor children.

In the same document, CIC stated an intention to collect sex-disaggregated data for pre-removal risk assessment (by sex, with respect to repeat claims) and for trafficked or smuggled people (by sex and age). To date, CIC's GBA Unit has not published any updates as to its progress on these activities.

Citizenship and Immigration Canada's gender unit also published a prospective analysis of potential impacts of the first set of *Immigration and Refugee Protection Regulations*, promulgated at the same time the IRPA came into force. The specific areas of the

Regulations relevant to the refugee process that the GBA Unit identified as requiring monitoring were:

- humanitarian and compassionate exceptions to the law;
- processing non-accompanying family members to reunite refugee families;
- pre-removal risk assessment (new evidence, on entry, representation by counsel);
- identity documents;
- removal orders;
- detention for lack of identity documents; and
- detention of minor children.

With respect to those areas, the GBA Unit committed to collecting disaggregated data for humanitarian exceptions (by sex, age, presence of dependants, receipt of income/social assistance and source country), for pre-removal risk assessment (by sex, age, country of origin and presence of dependent children) and for removal orders (by age, gender and source country). As well, the GBA Unit committed to monitoring the use of detention and to assessing the appropriateness of the detention facilities by gender, family circumstance and length of detention. To date, CIC's GBA Unit has not published any updates as to its progress on these activities.

The federal government has also made a commitment to monitor the gendered impact of the Safe Third Country Agreement between Canada and the United States that came into force on December 29, 2004. In the Regulatory Impact Analysis Statement accompanying the Regulations, the federal government acknowledged that the Safe Third Country Agreement may have a differential impact on women and men, particularly given the different approaches by Canada and the United States to the treatment of claims based on gender-related persecution.²¹ The Canadian government committed to collecting data on the pattern of claims by gender, country of origin and grounds.

Further, when the Standing Committee on Citizenship and Immigration released its report on the Safe Third Country Regulations in December 2002, it recommended that women claiming refugee status in Canada on the basis that they are victims of domestic violence be exempted from the Safe Third Country Agreement. The Canadian government did not agree to implement this recommendation; however, it did state that it would monitor the situation in partnership with the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCD), relevant non-governmental organizations and Status of Women Canada.

It is, of course, an important step to begin identifying areas where gender may make a difference. Citizenship and Immigration Canada is to be applauded for these preliminary efforts, as is the Standing Committee on Citizenship and Immigration. It is clear that gender has at least some place on the refugee policy agenda.

This report presents a far more extensive view of areas where gender may make a difference in the refugee process. It is our view that the current areas identified by CIC merely map a tentative starting point for gender-based analysis.

In addition, in regard to a number of these areas, CIC itself called for monitoring and assessment. While information shared with us suggests that some monitoring has begun, data are only a part of the first stage. There is no evidence that analysis of sex-disaggregated data is progressing nor that policy is yet being developed in response to it. Also in regard to a number of points raised by CIC, our information suggests that data are not yet being collected. This is a serious concern, and in many cases is not overly resource intensive to address. For instance, in a database that records reasons for detention and gender of those detained, only one further function would be required to create a picture of gendered reasons for detention (i.e., whether the reasons for detaining women and men differ).

There is no other way to gather these data than through the resources of the departments concerned. We have made best efforts, including using access to information legislation, to conduct this analysis from outside the government. However, there is no adequate substitute for government data gathering. In the chapters that follow, we make specific recommendations for data to be gathered and sex disaggregated. At the level of broad standards, we recommend that:

- **Citizenship and Immigration Canada, PSEPC/CBSA and the IRB develop best practice standards for conducting GBA in the areas of responsibility under their respective department/agency/tribunal.**
- **The CBSA needs to establish a GBA Unit to assist the agency in fulfilling its obligations under the Federal Plan of Action and the IRPA s. 94(2) to conduct GBA of the impact of the IRPA.**
- **Citizenship and Immigration Canada needs to commit additional resources to its GBA unit to ensure that it can meet its mandate and goals in training and reporting.**
- **The IRB needs to assign a senior staff member to oversee GBA in evaluating the areas under its jurisdiction and responsibility.**
- **Both CIC and the CBSA should develop an annual and ongoing work plan for evaluating the gendered impact of the IRPA and the policies and activities of their respective department/agency, and report on the successes and shortfalls in meeting those targets.**
- **Citizenship and Immigration Canada should make publicly available the results of the monitoring and statistics gathering related to the in-Canada refugee determination process it had committed to in its GBA Chart for Bill C-11 (later, the IRPA) and in its GBA Chart for the first set of Regulations.**

- The GBA conducted by CIC, the CBSA and the IRB must recognize the multiple sites of oppression and marginalization often present in the lives and experiences of refugee claimants and refugees, such as on the basis of sex, race, national origin, age, marital/common-law/conjugal status, accompanying or non-accompanying children. These realities should inform the gender-based analysis conducted by the particular department/agency/tribunal, and where possible, disaggregated statistics on these bases should be kept or generated.
- Sex-disaggregated statistics need to be gathered and publicized that encompass all stages in the in-Canada refugee determination process by the responsible body. Where relevant, statistics should also be disaggregated by other factors including, but not limited to, age, accompaniment by dependants and source country.
- The ministers of Citizenship and Immigration and of Public Safety and Emergency Preparedness need to state the priority areas of research and evaluation to be conducted by their respective GBA units.

Measuring Current Practice Against the Federal Plan for Gender Equity

The decade old Federal Plan for Gender Equity set out eight objectives for the federal government's commitment to pursuing gender equality. Refugee determination engages six of these objectives directly.²²

1. Implement gender-based analysis throughout federal departments and agencies.

The *Immigration and Refugee Protection Act* is important, because of its legislated commitment to reporting on gender. This is an innovative idea that moves the aspirational tone of the Plan for Gender Equity into law. As discussed above, the new annual reporting requirement has, to date, tended to be a report on the intentions of the department rather than on outcomes. This is strong evidence of concern and awareness about issues of gender in the immigration portfolio broadly and, also, that the analysis stage has not begun.

Of the three departments/agencies directly involved in the refugee determination process, the IRB had made the most significant progress in gender analysis. This was evident to us in several ways. First, the IRB has the most extensive sex-disaggregated data, which can provide a basis for analysis of gendered patterns and a response to those patterns. Second, the IRB has a number of policies in place that recognize that gender may be a relevant consideration. The Guidelines on Gender Related Persecution are one such policy, but beyond this it is possible to request a gender-sensitive panel at the IRB, including female decision makers and interpreters. In addition, the IRB showed strong interest in our research and was keen to assist our project. While we have a number of recommendations for fine tuning IRB policy and furthering the work of analysis which is the most substantial undertaking, the IRB does appear to be at a different stage in policy evolution than either CIC or the CBSA.

To the best of our knowledge, there was no gender-impact analysis of the introduction of the CBSA, either before its creation in 2003 or prior to its legislative framework being introduced

in October 2004. While the Agency has taken over some of the most serious immigration powers from CIC, namely the "enforcement" powers, including ineligibility screening, detention and removals, the effects on women of transferring these functions from a department with a core mandate in immigration to a department with a core mandate in security do not seem to have been deliberated, or deliberations have not been publicized.

2. Improve women's economic autonomy and well-being. Economic autonomy and well-being are both central to the refugee process. In the area of refugee determination, this objective can best be met by ensuring that government policies do not detract from the economic autonomy and well-being of those in the process, especially women.

Refugee claimants and key informants reported three concerns that related directly to this objective. The first is tagging social insurance numbers with an identifier of temporary status.²³ The second is cutting back financial support of non-governmental agencies and lawyers who assist those in the refugee process. The third is using "economic establishment" as a measure for humanitarian and compassionate permission to remain in Canada. We discuss these concerns in chapters 4 and 6. In each case, our evidence suggests that recent policy shifts are harming the economic autonomy of refugee claimants. These shifts affect women more than men, because they are more likely to be responsible for child care and could be expected to have lower wages, part-time work and less secure employment.

3. Improve women's physical and psychological well-being. Physical and psychological well-being are at the heart of the refugee process, as refugee law aims to provide surrogate protection for women and men who are subject to serious human rights abuses and whose national governments will not or cannot protect them from these harms. In this way, this policy objective engages refugee determination at its broadest level. Among refugee claimants in Canada, a significant number are survivors of torture and trauma, whose physical and psychological well-being are threatened most acutely. Canada extends refugee protection in some instances to women who are at risk of being persecuted through sexual and domestic violence.

In chapters 4, 5 and 6, we consider elements of current Canadian policy that disadvantage women. Any weakening of refugee protection in Canada detracts from the physical and psychological well-being of the most vulnerable, including women.

4. Reduce violence in society, particularly violence against women and children. In the case of refugees and refugee claimants, violence and physical and psychological well-being are closely connected. The structure of refugee law focusses on protecting individuals from violence that happens elsewhere, beyond Canadian borders. This structure tends to shift the analysis away from violence that may happen within Canadian borders. Our informants told us of several practices that may put claimants, particularly women, at an increased risk of violence. We have identified these in our analysis. One example is turning women away from border crossings late at night when they have no where else to go. This risk is heightened by the introduction of the Safe Third Country Agreement with the United States that will lead to more people being turned away from borders more often.

5. Promote gender equality in all aspects of Canada's cultural life. The refugee community plays an important role in Canada's cultural life for two reasons. First, many refugees become part of the Canadian community. Second, many who are already part of the Canadian community feel strongly about the humanitarian values, which are represented by refugee admissions. Part of Canada's cultural self-identity is of an open nation welcoming and protecting refugees. This includes making spaces for refugees within Canada's multi-cultures and giving voice to the experiences refugees have of Canadian culture. The cultural role of refugees is multi-dimensional. At present, a strong strand in popular discourse is highly critical of refugees, associating them with deception, crime and general "freeloading." A governmental commitment to equality for female and male refugees in cultural life must include taking measures to combat this vilifying discourse.

6. Promote and support global gender equality. Refugee admissions are directly implicated in pursuing global gender equality. Many women become refugees because of inequality, either because they cannot be protected in the same ways that men can, or because the specific persecution they face is linked to their inequality as women. Canada has recognized as refugees some women facing severe domestic violence where there is a lack of state protection. While domestic violence is obviously a harm that also occurs in Canada, the difference in the case of a woman claiming refugee status is that a refugee claim will not be successful unless she can demonstrate that the police and other state apparatus in her home country will not or cannot provide very basic protections to her.

The difficulty in assessing the objective of global gender equality is the need to maintain a balanced perspective. The equality of refugee women is not only about what happens to them elsewhere, but also about their experiences in Canada. Wealthy nations, such as Canada, should set and pursue the highest possible equality standards and thereby provide global leadership.

Measuring Current Practice Against Standards Elsewhere

International Standards for Treatment of Refugee Women

A number of nations have established guidelines for gender-based persecution (United States,²⁴ Australia,²⁵ Sweden,²⁶ the Netherlands²⁷ and the United Kingdom.²⁸ Other countries have amended relevant legislation to take account of gender,²⁹ and non-government organizations have developed gender guidelines that have not yet been adopted by government.³⁰ Our research mandate was specifically to look beyond the questions of the analysis of persecution and consider other ways that gender matters in refugee determination. Given this broader mandate, we found no other governments that had established practice standards in this area.

The UNHCR issued good practice criteria for their recent gender mainstreaming initiative. The UNHCR mandate includes primarily people who will never be resettled in a prosperous Western state. Nonetheless, the criteria set out objectives and values that are important for our recommendations.

- Provide equality of access for all to knowledge and resources, and devise strategies to address any barriers that women and men, girls and boys may encounter.

- Actively challenge biases based on sex and gender roles rooted in the daily beliefs of refugees, internally displaced populations and returnees, as well as those who work to assist and support them.
- Develop strategies to raise community awareness of the values of women's resources and labour, as well as women's rights.
- Promote the participation of women and men in decision-making centres with a focus on influencing and impacting decisions.
- Build the capacity of local women's organizations and networks to function locally to advance the rights of women and girls.
- Realize equality of control over the environments in which displaced and returnee women and men, girls and boys live.
- Facilitate the process of gender-equality mainstreaming within UNHCR, so the effect will flow down to the refugee population.

Looking beyond the government sector, some scholars have written about women in the refugee process in a way that fits with our research mandate.

International Human Rights Standards

Refugees and refugee claimants in Canada are, of course, within the ambit of international human rights commitments Canada has made. These include the protections of the *International Covenant on Civil and Political Rights*,³¹ the *Convention on the Rights of the Child*,³² the *Convention Against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment*,³³ and the *Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women*.³⁴ The importance of these human rights instruments is reinforced by the IRPA's acknowledgment of Canada's international commitments as one of its enumerated objectives.

Our work focussed primarily on rights and obligations that have been articulated with refugee situations in mind. It is vital to remember, however, that refugees and their circumstances are not an exception to the general applicability of human rights. In some instances, such as the absolute prohibition against returning individuals to torture (in the *Convention Against Torture*) or the right to family life (in the *Convention on the Rights of the Child*) these documents have a direct applicability to treatment standards for refugees and claimants in Canada.

Critical Commentary from an International Perspective

Thomas Spijkerboer (2000) has made a significant contribution to the theoretical debates around gender-related persecution in his book *Gender and Refugee Status*. Spijkerboer grounded his counter-intuitive starting point, namely that women are more successful in having claims for refugee status recognized than are men, in a quantitative analysis of refugee cases in the Netherlands and Canada. He went beyond a public/private analysis to provide a sophisticated evaluation of a range of feminist approaches and government

responses to the issue of refugee determination and gender. He sees feminist approaches to the issue in three stages:

- put gender on the agenda;
- a human rights approach (typified by gender guidelines developed by governments); and
- an anti-essentialist critique of the human rights approach.

Spijkerboer considers that governments are able to use gender guidelines to silence their critics while not taking substantive action on areas that need improvement.

Heaven Crawley's book *Refugees and Gender: Law and Process* (2001) is the most recent, book-length treatment of gender and refugees. Written primarily for refugee law practitioners with a focus on the United Kingdom, it nevertheless includes key developments in Canada and other jurisdictions. Crawley wrote it on behalf of the U.K. Refugee Women's Legal Group whose 1998 Guidelines became the basis for the U.K. government's gender guidelines, which are reproduced in the appendix. Hence, the work of the Refugee Women's Legal Group should be noted as a contribution that has been noted and acted upon by policy makers in the United Kingdom. Crawley's analysis is situated in theoretical frameworks incorporating feminist critiques of international law and a thorough examination of political persecution as a basis for gendered claims.

Summary

Canada has staked out an international leadership role both in gender-based analysis of government policy making generally and in the treatment of gender in refugee decision making specifically. Canadian domestic standards often represent an advance on, or at least a further specification of, international standards. This is appropriate for a prosperous Western nation with considerable experience in accepting refugees.

For these reasons, in this report we seek primarily to examine current Canadian practice in light of the standards the Canadian government has set for itself. Such analysis is vital to maintain our present international leadership role. We also aim to recommend ongoing improvements to Canadian practice, so standards and goals can continue to be improved. It is crucial to demonstrate that lofty policy ideals are translated into meaningful practices that touch the lives of refugee claimants on a day-to-day basis.

4. MAKING A CLAIM

People make refugee claims under a variety of circumstances. Some people come to Canada intending to make a claim and do so immediately. Some people are smuggled or trafficked into the country and do what the smuggler or trafficker tells them to do. Some arrive as visitors, students or tourists and decide to claim at a later date. Some people enter the country without authority, or overstay their permission to be here, and then make a claim. People in any of these circumstances may be found to be refugees.

The first step in making a refugee claim in Canada is to approach an immigration officer and request asylum. This can happen at an airport, a land border or a port, or at a CIC office inside Canada. Once someone has made this statement, Canada's obligations under the *Refugee Convention* are triggered. The core of this obligation is to determine the claim for refugee protection fairly, and to ensure that refugees are not returned to places where they face persecution or serious risk.

This chapter considers the process that people who make refugee claims in Canada undergo before the adjudication of their refugee claim by the IRB. We start off with some of the provisions used by the Canadian government that limit its obligations under the *Refugee Convention*. Then we explore when, how and why gender matters to questions related to the conduct of preliminary interviews or screening processes, eligibility for referral to the IRB, decisions to detain, access to counsel and community support, and to the preparation of written documents and for oral hearings. We also discuss factors, such as community, legal and financial support that are relevant at all stages of the process, but begin here.

This chapter covers the key aspects of a person's initial contact with the refugee system in Canada. This is vital as it sets the tone for an individual's experience in Canada, whether she or he is ultimately successful in the refugee claim. An individual's experience seeking refugee status may alleviate or exacerbate trauma experienced before arriving in Canada.

Interdiction and Direct Backs

The government uses several measures to stop the people from arriving in Canada. Interdiction and direct backs are two that have received attention in the refugee context. Both processes limit access to Canada and mean that some people who would otherwise make refugee claims are prevented or deterred from making them.

In the past few years, Canada has stepped up its overseas interdiction activities, that is, its capacity to prevent people without proper documentation from reaching the country. "Securing the flow of people" is one of the four pillars of the Smart Border Action Plan.³⁵ Checking identity documents had previously been a responsibility devolved to airlines. The Canadian government has posted immigration control officers overseas since 1990, but they acted primarily to assist airlines in these control activities. Since the events of September 11, 2001, this has changed. Canada has increased its direct involvement in overseas interdiction activities. The Canadian government upped funding for interdiction, increasing its staff of

"migration integrity officers." This shift signals that the Canadian government is more serious about restricting entry to Canada on the basis of inadequate documentation.

The mandate of the migration integrity officers — now staff of the CBSA — is to ensure that people boarding airplanes to come to Canada have proper documents. The Canadian government touts the success of such activities.

The Immigration Intelligence network has 45 Migration Integrity Officer (MIO) positions located in key locations overseas to work with other government departments, international partners, local immigration and law enforcement agencies and airlines to combat irregular migration, including people smuggling and trafficking. The work of these officers has resulted in an interdiction rate of 72% in 2003. This means that of all those attempting to travel to Canada by air, using improperly issued documents, 72% (more than 6,400 individuals) were stopped before they got to Canada.³⁶

Migration integrity officers look for anyone without proper documents. They do not specifically target potential refugee claimants. On the other hand, it is well known that refugees have particular difficulty getting state identity and travel documents. This is one reason why the *Refugee Convention* provides that individuals must not be penalized for illegally entering a country of refuge.³⁷ Further, the mandate of migration integrity officers does not include assessing the eligibility of claims to be referred to the IRB for determination. Their role is strictly one of enforcing the Canadian government's documents policy. Thus, it seems likely that even if a person without proper documentation tells the officer that she would like to claim refugee status in Canada, she will be prevented from boarding the plane.

The fact that genuine refugees, and in particular women refugees, are being prevented from reaching Canada and making a claim was a sentiment expressed by one key informant.

Interdiction and visa requirements are posing significant barriers to women reaching Canada. To get a visa, officers want to see employment records, bank records, ties to the community, et cetera. Even women leaving behind children are being denied visas; the authorities presume women will be OK being separated from their children.

As a result of not being able to come to Canada legally, the key informant says that many women are forced to come illegally with the help of smugglers, who are almost always male.

Neither CIC nor the CBSA keep data about how many people are prevented from coming to Canada by migration integrity officers (Andersson 2005a; Colpitts 2005a). This seems incongruous given the statement above, but was a direct response to our information requests to both agencies. It is possible that there are gendered patterns in these data. Given that a greater percentage of male than women claimants arrive at airports, airport interdiction practices may have greater affects on men. An alternative interpretation of the data is that more women are, in fact, stopped by migration integrity officers than men, and this is the explanation for a greater proportion of women arriving at land borders. Whichever

explanation is correct, it is clear that the pattern of interdiction is gendered, and that not enough data were gathered (or made available) to interpret the gendered pattern.

The practice of interdiction is increasingly widespread globally. Despite assurances that refugee claimants are not targeted by Canadian officials, interdiction is understood as a key tool for states to limit their responsibilities under the *Refugee Convention*. This practice has been pursued aggressively by the Australian government and intermittently by the United States (Mathew 2002). **One way to test Canadian assertions that this practice is not aimed at limiting obligations would be to collect survey data from those who are turned away. This would provide some indication of what this practice is achieving, and would therefore assist in further decisions about its value. We recommend that such surveying begin at once, and that data collected include sex-disaggregated statistics.**

The practice of direct backs, newly specified under the IRPA,³⁸ has similar results. On January 27, 2003, CIC issued new instructions permitting immigration officers to turn people making refugee claims at a land border back to the United States, with a future appointment time to pursue their claim in Canada. From anecdotal evidence of our key informants, it would appear that almost all the direct backs occur at the land borders between Canada and the United States in Ontario and Quebec.

Neither the Standing Committee on Citizenship and Immigration nor CIC consider persons directed back to be at risk in the United States. As the Standing Committee stated in its *Hands Across the Border* report, "security concerns respecting claimants seeking to enter Canada from the U.S. can be partially addressed through a process known as 'direct-back'." Even before the United States was officially designated as a safe third country, the Committee argued that refugee claimants were clearly not at risk of persecution while on American soil (Standing Committee 2001). In its response to the Standing Committee recommendation on direct backs, CIC stated that "the United States does not pose a risk to persons who choose to make a refugee claim at a Canadian border" (CIC 2002).

The criticism of Canada's direct back policy is not that refugee claimants will be persecuted (as defined in the *Refugee Convention*) in the United States. Rather, key informants stated that the concern is that persons directed back to the United States would be detained by authorities there, and would either be deported to their home country before being able to make a refugee claim or not be released from detention in time to make their appointments with Canadian officials regarding their refugee claim.

The International Civil Liberties Monitoring Group provided such an account of the impact of the outcome of direct backs at the Lacolle border in Quebec.

As of March 5, 2003, 432 claimants had been directed back from the Lacolle border point alone. Of these, 133 were detained by the U.S. authorities. Eighty four of those detained had posted bond, leaving 49 still in detention as of March 5th. Collectively, those released on bond have paid well over \$125,000 U.S. in bond money, most of which they will never be able to

reclaim. Those unable to secure release from detention, either because they cannot pay the bond or because they are detained without possibility of release, also lose the possibility of pursuing their claim in Canada (ICLMG 2003).

From their experience, several key informants commented that the direct backs affect more men than women. One key informant added that men directed back are

more likely to be detained in the U.S., particularly Muslim men. This is a decision of the U.S. authorities.

Citizenship and Immigration Canada does not keep data about direct backs (Andersson 2005b). The CBSA responded to our request saying that data might be available (Colpitts 2005a), but in April 2005 stated that no data were available (Colpitts 2005a).

Since the beginning of the Safe Third Country Agreement in December 2004, it seems that the direct back process ought only to apply to those who fall within specified exceptions to the Agreement.

Both interdiction and direct backs can prevent people from seeking refugee status in Canada. Without data on interdictions and direct backs, it is impossible to launch a considered analysis of how gender is implicated in these practices. What is certain, however, is that women and men hoping to make refugee claims in Canada are affected by both these practices. While these practices may not contravene the letter of the *Refugee Convention*, they do contribute to an analysis that suggests that refugee law is as much about limiting state responsibilities as it is about any humanitarian impulse.

We recommend that the CBSA collect data regarding the direct back practice to determine accurately how often it is used and who is affected by this. This would necessarily include sex-disaggregated data as tracking other important demographic indicators, such as age and country of nationality.

Initial Interviews

When a person claims refugee status, the first step is an initial screening. This includes gathering some information about the basis of their claim, as well as verifying their identity. There have been significant changes to this process under the new legislation, some mandated by law and some introduced by practice. In October 2004, the CBSA formally took over responsibility for eligibility screening at ports of entry (borders, airports and ports) from CIC. Citizenship and Immigration Canada continues to have this responsibility when claims are made inland.

A number of our key informants said that initial screening interviews were becoming longer and more detailed. One key informant stated that before the IRPA, the initial interview generally consisted of submitting forms and identification.

It was pretty much a 10 minute process. Now, the interviews are gruelling and can sometimes last up to four to five hours.

Questions of identity and authenticity of accompanying documents are sometimes reasons for long and detailed interviews. Claimants may be detained when the initial interviews fail to establish their identity or when there are questions about their documents.

This same key informant stated that the initial interviews are critical to the refugee hearing process.

All the notes from the interview are given to the Board and tendered at the [refugee] hearing automatically, whether the minister intervenes or not.

The key informant added that the nature of the interviews has a great effect on women refugee claimants.

One of my clients came in a few days before her interview. She thought it was going to be a walk in the park. But once she understood what [the interview] was, she said she couldn't do it; she wasn't prepared. She was going to [an organization for survivors of torture] intensively. She couldn't even talk to an interpreter. She was so terrified to the extent she wanted to withdraw her claim. She was so afraid of the possible repercussions, worrying about the information getting back to the authorities in her country.

Neither CIC nor the CBSA were able to respond to our requests for aggregated data about how long screening interviews are on average, nor for sex-disaggregated differences in screening times. Citizenship and Immigration Canada did tell us that it takes about four hours to conclude eligibility screening, regardless of location.³⁹

As initial interviews are now longer, they produce more information. This information is, in turn, passed on to decision makers responsible for the ultimate refugee status decision. Making more information available means these interviews are now even more important to the process. The interview notes (Port of Entry Notes) are often used to test contradictions or inconsistencies in the refugee claimant's story (see Chapter 6). When refugee claimants first arrive in Canada, few are knowledgeable about the refugee system. They may not provide all the relevant facts that support their claim until the process and the refugee definition are explained to them. They may be fatigued from travel and suspicious of government authorities. Most claimants arriving at borders or airports do not have legal counsel to assist them with the process at this stage. This will also apply to some people making claims inside the country, as legal aid is usually not available until after this phase. As more information is gathered at this stage, it becomes increasingly important to consider the vulnerabilities of those telling their stories in these settings.

Many individuals find this initial screening process difficult. Several informants suggested that women have particular difficulties at this stage. For example, women have a harder time articulating their experience of gender-related persecution, such as spousal abuse or rape.

The difficulty of telling their story to a state official in a foreign country is even harder in light of cultural precepts of modesty and learned deference to state officials, and given that some women have been sexually attacked by state authorities.

Several female refugees and claimants told us that when they arrived at ports of entry, it felt like they were in a fog and in a state of shock. After days and sometimes weeks of travel, with little or no food, some women have lost their sense of time. It is then difficult for some to recollect what has just happened to them.

Several refugee women we interviewed said they felt they were being treated with prejudice and in an inhumane way at ports of entry. One woman stated she was shocked that this would happen in Canada. Women have reported waiting with their children up to 24 hours for an interview. Another woman said she was about to burst out and cry the entire time. She explained:

When you are hungry and your stomach is not full, it is difficult to talk.

She could not speak properly during the eligibility interview, because she had travelled for days and had not slept for the previous 24 hours. She had been so scared on the plane that she did not eat, and this caught up to her in the waiting area. She even asked an officer if she could give him some money to go and buy something even from a vending machine. The officer came back after a half an hour and said she could have her interview. By then it was 11 p.m., and the claimant had been waiting since 3 p.m. and was not given anything to eat before the interview.

Another couple said they had an especially difficult time, because they were travelling with their young son. They arrived at 4 p.m. and they were put in a small room with only chairs and they were there until their interview at 1 p.m. the next day and were given no food or water. The interview was difficult, because they were very tired and discouraged at that time. They felt that they were not treated as humans since there was no food and their son was crying most of the night. The wife was able to sleep a little on the chairs but the husband was not able to sleep.

Some female refugee claimants report being re-traumatized by interrogation techniques of officials at points of entry. Key informants and refugee claimants have raised concerns about some immigration officers treating claimants as liars and criminals rather than approaching individuals with impartiality.

I am dealing with a woman who was verbally abused at the airport. I'm going into her detention review next week to make the argument that she didn't identify her true identity and country of origin on arrival but that this shouldn't be held against her considering the treatment [from the immigration officials]. She had no opportunity to give her true identity as a result. I know there's an internal investigation into this case right now. This means the interpreter or another immigration officer reported it since neither she nor I reported it. It sounds like a severe case of verbal abuse and

intimidation. I know there's a lot of intimidation at the airport — absolutely. A lot of claimants don't have the confidence to ask questions.

We are well aware that our interview data may not reflect typical experiences. Nonetheless, a number of refugees and claimants in different parts of the country have specific concerns about their initial screening interviews. For these reasons, we have several recommendations about eligibility interviews, in light of their increased importance to the refugee determination process.

We recommend:

- **Appropriate accommodations for those held for a long time before their initial interview should be provided, as well as food, water and maybe diapers when there are small children.**
- **Interview training for this setting should take into account that people are sometimes unable to explain their journey, but this does not mean they are not refugees.** Some may be able to give a full account after some recovery time and support. Also, there should be consideration as to how long the claimant has been waiting for the interview. If she spends five hours waiting, she will probably not speak the same way than she would if she waited for only a half an hour.
- **Specific policies and procedures should be enacted and training of CBSA staff undertaken to ensure that immigration officers at ports of entry are sensitive to the needs and realities of women arriving in Canada. Also, at each port of entry, there should be a specialist trained in issues of gender-related persecution and be available to assist women and children when necessary.**
- **There should be an option of having someone else care for children during eligibility interviews. In some situations, women cannot talk openly about what happened to them when their children are present.**
- **Women should be interviewed by female officers whenever possible. Women should always be interviewed by female officers when they make this request or when it becomes clear that gender-related persecution is part of the story they must recount.**
- **Whenever possible, female interpreters should be selected to participate in interviews with women.**

Immigration officers charged with screening processes do not have the same degree of training in gendered differences in giving evidence that refugee decision makers do. Similarly, there are no guidelines on gender-related persecution in place for this phase, despite the requirement that women must give some version of their stories here. **We recommend that guidelines on gender-related persecution be adapted for use at the eligibility screening phase by both CIC and the CBSA officers. We also recommend**

that training in gathering evidence from vulnerable individuals, including women, be extended to all officers involved in this process. It may be useful to involve the IRB in this training process, given both that the IRB has a developed expertise in working with the gender-based persecution guidelines and that IRB decision makers make use of the information gathered in this process.

We also recommend that claimants at the border and at airports have access to qualified refugee lawyers, perhaps by using a duty counsel roster system, or by having a dedicated telephone line. Interpretation services would be a necessary aspect of such support.

We further recommend that immigration officers provide an up-to-date list of community resources for refugee claimants, including those specifically geared toward women and children, and those that can provide services in the language of the refugee claimant. Immigration officials should ensure that refugee claimants can reach either family or friends or community resources and have the means to travel to those persons or services. Refugee claimants should not be released in the middle of the night unless they have some place to go.

Eligibility Criteria

The purpose of these initial interviews is a preliminary screening of potential refugee claimants against a list of set criteria that determine eligibility to make a refugee claim. A very small number of claimants are found to be ineligible at this stage. There are two main categories of reasons why someone could be screened out. The first is that the person is adequately protected in another country (through citizenship or a right to reside in another country, including through refugee status) or has previously made a claim in Canada. The second broad category is that the person is suspected or proven to be a security risk or has been or may be involved in serious criminal activity.

Under the former *Immigration Act*, there was no bar to someone who had already made a refugee claim in Canada making another one, provided the person had been out of Canada for 90 days.⁴⁰ The same 90-day rule applied to claims that were abandoned before being adjudicated by the IRB or being deemed ineligible.⁴¹ There was no prohibition against re-filing withdrawn claims. Under the IRPA, a person who has made a previous refugee claim, or has abandoned or withdrawn claim, is ineligible to make another claim in Canada. These provisions apply even if the first claim was made under the old Act.

In the 10 years from 1993 to 2003, one percent or less of all claimants were determined to be ineligible. There are, or may be, some gendered patterns in ineligibility under a number of headings.

Safe Third Country Agreement

The newest ineligibility tool is the Safe Third Country Agreement between Canada and the United States, which came into effect on December 29, 2004.⁴² This Agreement — another part of the Smart Border Action Plan — provides that those who are in the United States

must make a refugee claim there rather than coming into Canada to make a claim, and vice versa. The Agreement only applies to applications made at the land borders between Canada and the United States. A claimant is exempt from the Agreement if she:

- has a family member in Canada who is a Canadian citizen, a permanent resident or a Convention refugee;⁴³
- has a family member over the age of 18 who has a refugee claim before the IRB;
- has a family member over the age of 18 who has a work permit or study permit;
- is an unaccompanied minor with neither parent in the United States or Canada;
- holds a visa to enter Canada, except for a transit visa; or
- does not require a visa to enter Canada but requires a visa to enter the United States.⁴⁴

The Agreement also does not apply to a claimant who is a national of a country to which Canada will not presently remove people.⁴⁵ There is no exemption for women fleeing domestic violence, even though this was a specific recommendation of the Standing Committee on Citizenship and Immigration.⁴⁶

Given that many claimants come to Canada via land borders with the United States, this Agreement is expected to reduce significantly the number of people making refugee claims in Canada each year.

The Safe Third Country Agreement has a gendered effect, because a greater proportion of female claimants arrive at land borders. Tables 2 and 3 show that proportionately more women and men arrive at land borders.⁴⁷

Table 2: Number of Claimants by Type of Arrival 2000-2004							
	Male				Female		
Year Arrived	Land	Air	Total		Land	Air	Total
2000	7,880	4,898	12,778		5,389	2,727	8,116
2001	8,232	6,217	14,449	5,777	3,952	9,729	
2002	6,170	2,979	9,149	4,686	1,714	6,400	
2003	6,463	2,524	8,987	4,477	1,655	6,132	
2004	4,946	2,137	7,083	3,944	1,318	5,262	

Table 3: Type of Arrival by Sex as Proportion of Claimants 2000-2004							
	Male				Female		
Year Arrived	Land %	Air %	Total %		Land %	Air %	Total %
2000	61.7	38.3	100.0		66.4	33.6	100.0
2001	57.0	43.0	100.0		59.4	40.6	100.0
2002	67.4	32.6	100.0	73.2	26.8	100.0	
2003	71.9	28.1	100.0	73.0	27.0	100.0	
2004	69.8	30.2	100.0	75.0	25.0	100.0	

While there are more male claimants in raw numbers arriving at both land borders and airports, female claimants are more likely than their male counterparts to arrive at a land border. The difference is not large (about five percent), but it is consistent over the last five years, and there is no reason to think this pattern is confined to that time frame. It is not clear why this is so; costs or family connections may contribute to an explanation. What is clear is that a greater percentage of women claimants will be made ineligible by the Agreement than of male claimants. The exceptions appear unlikely to offset the gendered impact of the Safe Third Country Agreement.

This particularly stark gendered effect of the new Agreement is especially worrisome given that refugee advocates in Canada and the United States had argued against this Agreement from the outset.⁴⁸ The Agreement has been seen as privileging efficiency over human rights. In effect, it means the Canadian government has decided that refugee determination in the United States is sufficient to meet Canada's international human rights commitments. As the Agreement has a proportionately greater effect on women, the Canadian government appears to have particular confidence in the ability of the United States to protect the rights of women refugees.

The question of how the two countries differ in assessing claims based on gendered persecution is therefore also relevant in assessing safe third country ineligibility. Given the individualized nature of refugee determination, it is difficult to conclude that Canada is "better" at evaluating or recognizing gender-based persecution.

Community activists among our key informants reported repeatedly raising this concern during discussions of this Agreement. Citizenship and Immigration Canada's attention to it provides evidence of attention to gender in the policy development phase. The Canadian government sought the opinion of two law professors in the United States regarding how gender-based asylum claims are treated in the United States (Martin and Lamoureux 2003). Their first conclusion is that no comprehensive answer to this question is possible, because, as in Canada, gender-based claims are not systematically tracked. However, in the Regulatory Impact Analysis Statement accompanying the Safe Third Country Regulations, CIC concluded that "Canada and the United States have similar approaches and both countries meet international standards on the treatment of gender issues."⁴⁹

Given this uncertainty on both sides of the border, anecdotal evidence from NGOs should be weighted very seriously. It is entirely plausible that Canada does a better job of assessing gender-based persecution claims, even though it is difficult or impossible to demonstrate this quantitatively. Canada has had an international leadership role in handling these claims, and has a higher overall acceptance rate of asylum claims. In January 2005, U.S. Attorney General John Ashcroft left office without granting refugee status to Ms. Rodi Alvarado, thereby avoiding setting a precedent for refugee protection for women facing domestic violence.⁵⁰ On the other hand, domestic violence claims have been recognized in Canada for more than a decade now.⁵¹ Given that an absence of quantitative measurement seems to have been a barrier to policy analysis, **we recommend that efforts be made to gather more detailed statistics about gender-based persecution claims, their countries of origin**

and their success rates in Canada. (See also the discussion in Chapter 5 about the statistics that are currently available.)

The Agreement may particularly affect claimants from countries in Central and South America who often must travel through the United States to reach Canada. It may also impact more negatively on poor people who generally cannot afford to travel by plane. It is also likely because of an increase in dependence on smugglers to cross the border. While smuggling by its nature cannot be documented except in the rare instances where apprehensions are made, those working in the community sector agree that this is likely. Incentives to use smugglers, and thus the market value of this service, is certainly enhanced by the Agreement.

Beyond concerns specifically about women, there is increasing evidence that post September 11 security concerns are affecting conditions for all refugee claimants in the United States. The United States Commission on International Religious Freedom reported in early February 2005 on enormous disparities in the U.S. asylum system. In some areas, almost all asylum seekers are detained while claims are made. In other locations, few (less than five percent) are detained. The study also showed that since September 11, 2001, "the number of asylum seekers and the rates at which they are freed has dropped significantly."⁵² This is important, as the drop in numbers has been very gradual, with a more significant drop projected in fiscal 2004 than in 2002 and 2003.

For all of these reasons, **we recommend that Canada withdraw from the Safe Third Country Agreement with the United States.** Barring this, **we recommend that women making gender-related persecution claims be exempted from the Agreement.** Finally, **we recommend that detailed monitoring be conducted to assess the ongoing impact of this Agreement on women and men,** including qualitative interviewing with NGOs in the United States to assess the "chill" effect of the Agreement. Interviews should be conducted to assess how many people have decided not to cross into Canada to make a refugee claim, because they know they are likely to be turned away.

Other Eligibility Criteria

Given the small number of people who are excluded at this stage, it is difficult to draw firm conclusions about patterns in the data. In 2002 and 2003, the number of ineligibility decisions rose sharply to 232 and 252 respectively, from an average over the previous decade of about 100 per year. This jump may signal a trend to rising ineligibility rates, especially as the total number of claimants in 2002 and 2003 was lower than in 2001 and 2002.

The most frequent reason for ineligibility is because a previous refugee claim has been rejected, abandoned or withdrawn (or the claimant was determined to be ineligible at that time) or because the person has been determined to be a refugee in another country. These reasons accounted for 74 of the 75 women determined to be ineligible in 2002 and all of the 85 women ineligible in 2003. Within this group of exclusions, the most significant of these reasons is a previous rejected claim, accounting for about two thirds of ineligibility

determinations in 2002 and 2003. Of the 333 women found ineligible between 1993 and 2003, only three were ineligible for security or criminality reasons.

Among male claimants, the same reasons for ineligibility predominate. Between 1993 and 2003, 1,039 men were found ineligible to make refugee claims. This is a slightly higher percentage than women, but still hovering around one percent of all claimants. Of this number, 203 were ineligible because of criminal activities or security concerns or both. This does represent a variance from women excluded for these reasons, but the difference is very small. The broadest lesson here is that very few claimants are screened out at this stage.

As the principal reason for screening out relates to previous claims, there is a potential gendered effect hidden in these statistics. One key informant told the story of a woman from Angola. She had come with her partner and the refugee claim was filed with him as principal claimant. Their claim was denied.

[This woman] never had a voice; she was lumped in with her partner. This is a clear denial of her rights. She has her own refugee story, but now because she was found not to be a Convention refugee she has no right to file a claim.

As more women will be joined to their partner's claims as secondary claimants than vice versa, it seems likely that more women will be ineligible, because of claims that did not relate primarily to their own circumstances or evidence. It is not possible to draw this conclusion on the data available. It is however, clearly plausible that women will be ruled ineligible in this way.

The definitive bar to previous claims also affects children. For example, consider a family that has come to Canada and claimed refugee status, been refused and returned home. At the time of the claim, the son was 7 years old. If at age 22 conditions have changed and the son now wants to seek refugee status, he is barred from doing so. Claimants who are ineligible for this reason do have the option of a pre-removal risk assessment. As discussed in Chapter 6, this process differs from the refugee determination process in many ways. Because of the effects that the bar to repeat claims has on women and children, **we recommend that only people who have been treated as the principal applicant in a refugee claim be subject to this category of ineligibility. We also recommend that when there is evidence of a change in country conditions, that the ineligibility bar be lifted for all nationals.**

As an alternative to adopting this recommendation immediately, **we recommend investigating this potential gendered effect further.** This would involve recording more details about the previous claims that are the basis for screening out both women and men. This type of investigation could be done for a short period (i.e., an initial six months) to observe trends in the data. Monitoring for short intervals from time to time would allow the government to understand emerging gendered trends.

Following ineligibility screening, CIC or the CBSA refers people to the IRB for refugee determination. The IRPA gives the screening agencies three days to determine if an individual is ineligible. If no decision has been made within this time frame, files are

deemed to be referred to the IRB.⁵³ There was no time frame for referral under the former Act.

Detention

One possible outcome following the eligibility screening process is that the person making a refugee claim may be detained. Under both the IRPA and the former Act, it is permissible for immigration officers to detain individuals who do not have adequate identity documents, are deemed unlikely to appear for a subsequent immigration proceeding (flight risk) or are considered a danger to the public or a security concern.⁵⁴ As detention is first relevant here, we discuss it at this point. It is important to keep in mind that refugee claimants may also be detained after their hearing or before being removed from Canada.

Changes under the IRPA

One positive change under the IRPA, was that the legislation affirms the principle that minor children will only be detained as a measure of last resort.⁵⁵ As for the grounds of detention, although they remain the same, the onus for proving identity has shifted more to the person detained. Under the former Act, to continue detention the onus was on the minister to satisfy an adjudicator of the IRB that the minister was taking reasonable efforts to establish the person's identity.⁵⁶ Under the IRPA, the Immigration Division is to order release unless it is satisfied that the minister is of the opinion that the person's identity has not been established and the person detained has not co-operated in establishing her/his identity or the minister has made reasonable efforts to establish the person's identity.⁵⁷ Essentially, the onus is on the refugee claimant to establish identity. This is difficult to do while incarcerated.

Under the IRPA, the factors to be considered by the IRB in reviewing detention were codified.⁵⁸ The timing of detention reviews was also changed. Under the former Act, reviews of detention on the ground of identity had to be held after the first 48 hours of detention and then within every seven days thereafter. Under the IRPA, detention reviews on the ground of identity were made consistent with the other two grounds. Now, detention reviews for any ground are required to be held after 48 hours, seven days and then within every 30 days thereafter.

The Numbers

The tracking of detention statistics lacks sufficient specificity for our purposes. It is unclear how many people detained are refugee claimants. Cumulative annual detention data do not separate refugee claimants from other detainees. Week by week, province by province, data sheets indicate how many refugee claimants are detained, but they do not cross-reference these numbers with the legal status persons detained. It therefore was not useful to aggregate the weekly and provincial statistics ourselves.

Available detention statistics are not sex disaggregated. The available statistics about detention do tell us that far more men than women are detained. While annual total statistics are not sex disaggregated, weekly statistics for a selected sample of weeks show us that approximately 80 percent of those in detention are men. This is a significantly gendered pattern and should be investigated.

According to the statistics we received from CIC, the average time in immigration detention was 13.4 days in 2003-2004, 14.4 days in 2002-2003 and 14.8 days in 2001-2002. We do not know how long average times are for the refugee claimant group. There is some indication in the data, however, that refugee claimants may be detained significantly longer than others. This indication comes from the 1999-2000 and 2000-2001 data about detention of marine arrivals. In 1999-2000, marine arrivals were detained on average 212 days, and the following year for 147 days. This compares with an overall average detention time in those years of 15.9 days and 15.5 days respectively. Marine arrivals are almost certainly people claiming refugee status, and refer mostly to the people who arrived on the West Coast of Canada from China in the summer and fall of 1999.

The Canadian Council for Refugees compiled detention numbers based on statistics provided to the organization by CIC. The data indicated that in 2002, on any given day, an average of 440 people were in immigration detention in Canada.

Several key informants who work on detention issues noted that there has been an increase in the detention of refugee claimants since 9/11, especially of Muslim men or men from countries in the Middle East. It would be important to know whether more refugee claimants are being detained and if particular refugee claimants are more likely to be detained. Further, it would be important to know if refugee claimants are typically detained for a longer period than other immigration detainees. This could indicate that more rigorous scrutiny is applied to refugee claimants than others, or that refugee claimants are being detained *because of that status*. **We recommend that detention statistics track the reasons for refugee claimant detention, and average days in detention be tracked separately for those who are refugee claimants.** Such tracking would help develop a clearer picture of the current state of refugee claimant detention.

Grounds for Detention

In the data provided by CIC tracking detention on a weekly province-by-province basis, gender is not cross-referenced with the three grounds for detention. That is, these statistics show how many men and women are detained, and the reasons why people are detained, but the reasons for detention are not sex disaggregated. Therefore, we can speculate but not confirm that women are detained for some reasons and men for others. Both the CBSA and CIC stated that they did not keep these data (Colpitts 2005a). This information is particularly important to a gender-based analysis. Citizenship and Immigration Canada's own gender analysis of its proposed legislation suggested that detention was an area for the Department to monitor.

General data about criminal imprisonment suggest that women and men are detained for different reasons. Men are more likely than women to be detained on the ground of "danger to the public." It was also suggested by several key informants that women are more likely than men to be detained, because of the lack of identity documents, given that women may face greater difficulties obtaining official documents due to patriarchal relationships in homes and states. As one key informant stated:

The reason [the woman refugee claimant] doesn't have identity documents is directly related to her persecution; she's fleeing gender-based domestic violence. Her husband has control over her documents; it's part of the relationship of abuse and power. She's being doubly punished by coming here and not having access to her documents. [She is] being detained by Canada Immigration on some nebulous security threat that she purports to pose to Canada. It's just a replication of the persecution.

It is not apparent if and how detention on the ground of "flight risk" is gendered. One key informant noted that even when a claimant successfully proves identity, the minister often switches the ground for detention to "flight risk."

The paucity of current data means it is not possible to draw conclusions about any gender disparity in detention. It would be useful to test the various presumptions against empirical evidence. **We recommend that CIC and the CBSA, as appropriate, immediately begin collecting and publishing sex-disaggregated data showing reasons for detention.** These data would then be a starting point for considering how and why gender matters in immigration detention.

It should also be possible to track and sex disaggregate how many people do not attend for further immigration proceedings when they are not detained, and thereby ascertain if "flight" has a gendered component. **We recommend that data be gathered to test how effective detention is at ensuring attendance, by monitoring rates of abscondence.**

Detention Reviews

In the case of detention on identity grounds, decision makers must consider the person's co-operation in establishing her own identity and also the information she has provided about her family and her travel to Canada. Further, decision makers are to take into account the use of fraudulent documents or the destruction of identity or travel documents, as well as the provision of contradictory information concerning identity.⁵⁹

One key informant recommended that detention decision making take gender into account. Specifically, as that key informant stated

there needs to be a recognition that women refugee claimants without identity documents do not fall into a security risk.

We recommend that there be specific provisions put into the guidelines for adjudicators to rely on when dealing with female refugee claimants who do not have identity documents.

With regard to the flight risk ground, one factor for continuing detention is whether the person was involved in people smuggling or is "vulnerable to being influenced or coerced" by a smuggling operation.⁶⁰ That is, if a refugee claimant employs the services of a smuggler to reach Canada, that fact can be used against the claimant in determining whether to release her from detention. This uses the vulnerability of claimants to keep them in detention.

Although not a new requirement, key informants stated that under the IRPA, more often than not IRB members require the posting of a bond or surety to secure release from detention. Bond amounts generally range from \$1,000 to \$5,000, but can be as high as \$50,000. The bond requirement may have a gendered impact as women often have less access to financial resources. **We recommend that the IRB and CBSA track the bond amounts being imposed and whether the capacity to meet those requirements has a gender differential.**

Detention and Refugee Hearings

Several key informants who commented on detention felt that authorities are not fully aware of the hardships of being detained or how detention affects a refugee claimant's ability to present her case at a hearing. Key informants noted that feelings of isolation and depression are prevalent among those detained, which is added to the trauma that most refugee claimants have already experienced before their arrival in Canada.

Further, detention inhibits refugee claimants from working with their counsel or advocates, and from getting the required documentary evidence, either from their home country or in the form of medical and psychological reports. Current legal aid regimes do not provide lawyers with additional funds to travel to detention centres or jails. It may also be difficult for refugee claimants to contact persons or agencies with access to their identity documents or other documents. For example, overseas calls from a jail must be made through an operator, which is very expensive and no phone calls may be received by persons inside a jail.

We recommend that the policy of fast-tracking refugee claims for those in detention to ensure that they are processed as quickly as possible be revisited to ensure it is working as well as it possibly can. We caution that a fast-tracked hearing date should not jeopardize a refugee claimant's ability to get necessary evidence or to prepare for the hearing with counsel. **We also recommend that a time limit for pre-hearing detention be legislated (i.e., 90 days),** and that detention beyond this time only be permitted in enumerated exceptional circumstances, or if the claimant herself has requested additional time to prepare for a hearing. **We also recommend that any refugee claimant who is detained be provided with a lawyer at state expense (if they cannot afford their own) as a matter of course, regardless of any merit tests of provincial legal aid systems.**

Conditions of Detention

It is not clear which immigration detainees are in which facilities. Toronto and Montréal have dedicated immigration detention centres. However, provincial jails are also used to hold some refugee claimants. In Vancouver, the immigration detention centre at the Vancouver International Airport is intended for short stays only (less than 72 hours). Refugee claimants detained longer are transferred to provincial jails.

The key informants we spoke to about detention indicated that there appears to be no consistent rules or policies with respect to the treatment of detained refugee claimants. A number of key informants raised concerns about the availability of resources and services for detained refugee claimants, including the lack of counselling support, interpretation services,

supplies and activities. They also pointed to some of the unique issues for women, and especially for women with children and women who are pregnant.

I had a woman with a four-month old baby arrested from a shelter and then detained. She had a hard time finding formula and diapers. She was illegal and didn't have status and her abusive partner reported her because she had reported him for beating her, and he was being charged.

We recommend that the CBSA ensure consistent rules and policies for the treatment of refugee claimants, whether they are detained in immigration detention centres or provincial jails. We further recommend that the CBSA provide an increased level of services for detained refugee claimants, especially women with children.

Key informants told us that, in some locations, families were given a “choice” of having only one member of the family detained, presumably as an assurance against flight risk. In these cases, it was most often the male head of the household who went into detention.

Detention takes an interesting dynamic in the case of whole families making refugee claims. In most cases, if there is identity verification issues or other problems, immigration officials will detain the husband or men in the family, but will release the women and children in the community. The thinking behind this is their assessment of flight risk, in that if someone, especially the [male] head of the family is detained, then the rest of the family won't go underground.

We inquired about this policy with both CIC and the CBSA. The CBSA stated that there were no documents responding to our request (Colpitts 2005a); CIC stated that “there is no requirement, policy or practice that one member of the family must be detained as a ‘proxy’”. It may be that only one member is detained but that is not due to any legislative or regulatory requirement. No data exists on the categories requested” (Andersson 2005a).

These two views may be completely consistent. That is, some people may be detained on this basis, yet it is a case-by-case decision not backed by policy. In our view, it may well be preferable to detaining an entire family. As in any detention decision, the law requires that options be sought to ensure that detention is used as little as possible. This practice may be one of those options. It would be useful to have further information about it. **We recommend gathering data that demonstrates detention patterns when families are involved.**

The question of detention in the early stages of a refugee claim is of key concern and there are simply not enough data to conduct a gender-based analysis. Citizenship and Immigration Canada identified concerns about the effects of identity document requirements on women in its pre-legislation gender assessment. Many of our recommendations concern the specifics of putting in place data that are a necessary precondition for gender-based analysis and policy development.

Preparing a Refugee Claim

Regardless of whether individuals are detained, after eligibility screening is completed, the next step is to prepare a document called the Personal Information Form (PIF). The PIF sets out the narrative of the person's refugee claim. Each person seeking refugee protection must submit a PIF, including family members whose applications will be determined jointly. The aim of the PIF is to provide information to assist in determining whether the claimant should be granted refugee status. The PIF also becomes one basis for evaluating the credibility of the claimant during the refugee hearing.

A number of changes were introduced in the IRPA that make the PIF more onerous on refugee claimants. First, new content requirements for PIFs require the claimant to provide her residential addresses for the past 20 years (increased from 10 years, a change subsequently reversed in 2003); all documents presented to U.S. authorities if the person entered via the United States; and disclosure of any medical or psychological treatment. Second, the time line for submitting the PIF was reduced from 35 days (28 days plus 7 days for mailing) to 28 days.⁶¹ The IRB chairperson has issued strict limitations for receiving and extension to file a PIF.⁶² Third, the PIF cannot be faxed or e-mailed. Fourth, where the claimant does not provide the IRB with contact information and the completed PIF within 28 days of receiving the PIF, the IRB can declare claims to be abandoned without giving the claimant a chance to explain.⁶³

Refugee lawyers and decision makers made it clear to us that the PIF is vital to a refugee claim. On the basis of this paper, the IRB makes a decision about whether the claim is expedited, standard or complex. Also, as it is the written version of the claim, it is routinely used to test the claimant's credibility. It is compared to notes gathered in the eligibility interview and to what the claimant says on the hearing day. Thus, inconsistencies between the information in the PIF and the notes taken from the initial eligibility screening may be used against claimants during the hearing at the IRB.

Since the IRPA, our key informants report that the 28-day deadline for submission is being rigidly applied in comparison with the previous practice. While a prompt deadline is helpful to everyone in the process, some key informants raised particular concerns about how inflexibility affects women.

When women come with children, they're priority is the children — getting them settled, into school; going to the legal aid office is at the bottom of the list, getting a lawyer, completing the PIF comes after that. I've seen a lot of women have their claims abandoned, because they haven't filled their PIFs on time.

If they are going to have a 28-day process, then they need to have a simple form, not the 41 questions as there are on the PIF. As it stands it's a huge process.

Further, key informants stated that under the IRPA, it is much more difficult to amend the PIF.

Three years ago, it was easier to go to the Board and say you wanted to make additions or clarifications to the PIF. It wasn't a walk in the park, but there was more flexibility; now, there's no flexibility at all. The Board is undermining itself by being so rigid.

Several informants shared the view that women are often reluctant to discuss gender-based violence and other forms of persecution. For this reason, the 28-day deadline inflexibly applied may result in more women than men having later credibility problems. The IRB's gender guidelines do avert to this issue, but an incorrect PIF is a significant problem in making a claim.

Support for Persons in the Refugee Process

The refugee experience in Canada is affected by government processes, as well as by others in the community who interact with refugee claimants and refugees. The role of community organizations and lawyers does not fit neatly into any of our chronological chapters, but certainly the impact starts right at the beginning.

Refugee claimants and key informants both told us that the availability of adequate and appropriate community support makes a huge difference in the way refugee claimants experience the refugee determination process and, often, has a bearing on the outcome of the process. From the time they first appear at the border to the time they make the transition to a permanent resident, most refugee claimants want and need advocacy and support.

Some community workers spoke about the importance of services for refugee claimants.

For every little thing, clients come here. Women come for help with interpretation and translation, with filling out documents, and in accessing schooling, language classes, and referrals to doctors. As well, women who need to apply for permanent residence on humanitarian and compassionate grounds need to show that they are established, so they often come to the community organizations to volunteer.

Information on how the refugee process works is critical, as is other information, such as that related to legal aid, social assistance, employment, social insurance numbers, child care, schooling, language training and trauma counselling. The information must be written in a manner that refugee claimants can easily understand and that is sensitive to their needs and interests, and must be made available in places where refugee claimants frequent.

Critical support and advocacy for refugee claimants are provided mainly by community-based organizations and churches, but those groups remain underfunded. **We recommend that funding for these vital services be increased as a reflection of Canada's international human rights commitments to support refugees and to support women.**

We also recommend that particular attention be paid to services for women who have experienced sexual assault and domestic violence.

Access to housing is also critical to the experience of refugee claimants. In some communities, non-profit organizations run shelters for refugee claimants, but services are often insufficient to meet the need. **We recommend that the federal government adequately fund shelters for refugee claimants in every city where refugee claims are heard by the IRB.**

Lawyers and others who are able to provide advice on the legal aspects of the process also provide important supports for refugee claimants. Reductions in legal aid withdraw this support directly. Because we sought out refugee lawyers on a voluntary basis to participate in our project, our lawyer informants were among the most enthusiastic and well regarded refugee lawyers in Canada. Many refugee lawyers work closely and supportively with other community activists. Claimants and key informants we spoke to stated that legal counsel at all stages of the refugee determination process — from the initial interview, to detention reviews, to preparing the PIF, to the refugee hearing and the processes that follow — is critical. **We recommend that legal representation at all stages be made available to refugee claimants who meet prescribed financial needs requirements, either through legal aid tariffs or a duty counsel system, except in the case of detained claimants who should always have legal counsel made available to them regardless of their financial situation.**

Some of our lawyer informants, as well as some refugee decision makers expressed concern about the quality of representation that some claimants receive. That is, some people represent refugees poorly. We queried whether this distinction might be related to the immigration consultant industry, which has attracted considerable negative attention recently. The key informants we spoke to about this felt that there was not a systematic difference between lawyers and consultants. There are good consultants and good lawyers, just as there are bad consultants and bad lawyers. **We recommend that the Canadian Bar Association continuing legal education programs continue to provide opportunities for specialized training in refugee law.** One aspect of this training should focus on how, when and why gender matters in refugee determination. In addition, this training should either be available to immigration consultants or should be provided in parallel setting for immigration consultants.

Summary

Our key themes of complexity and vulnerability are evident in the chapter in several ways. A number of key events in the refugee determination process take place before the hearing at the IRB. Each event — including arriving at the border, initial screening, possible detention and finding a way to sustain the fundamentals of life in Canada while waiting out the determination process — can add to the vulnerability of those seeking refugee protection.

The IRPA, while not altering the basic structure of the refugee determination process in Canada, has introduced a series of incremental changes that, together, make the experience of seeking refugee status more stressful. In this chapter, the changes have included increased

interdiction, enhanced eligibility screening and time limits which are both shorter and stricter.

The post September 11, 2001 political climate has clearly influenced a number of aspects of the refugee process that are discussed in this chapter. The Safe Third Country Agreement became part of the package of border reforms negotiated between Canada and the United States immediately following those events. There is emerging evidence that security screening has been stepped up since that time, as have interdiction practices. Each change has gendered aspects. Diminishing government support for legal aid and community services cannot be directly linked to the new security politics nor to the new legislation, but they contribute to weakening support and human security for women and men seeking refugee status in Canada. All of these factors influence what will eventually happen at the decision-making stage, which we turn to in the next chapter.

5. MAKING A DECISION

The heart of Canada's refugee determination process is the decisions of the IRB. The Board's Refugee Protection Division (RPD) holds hearings with people seeking refugee protection in Canada and then grants or denies refugee status. Over the past five years, roughly 30,000 to 40,000 refugee claims have been referred to the IRB each year.⁶⁴ This chapter considers how, when and why gender matters for claimants before the IRB.

The IRB has long had an international leadership role on the question of gender-based persecution. The world's first guidelines on gender-based persecution were introduced by the former chair of the Board, Nurjehan Mawani in 1993. These were subsequently updated in 1996. It is clear to us, both from the Board's interest in our research process and in our outcomes, that the question of gender in refugee determination is very much part of the Board's agenda. We also found that the Board compared to other agencies has kept a much broader range of sex-disaggregated statistics, which are a building block of gender-based analysis.

For the overwhelming majority of claimants, the decision of the IRB is the only opportunity for refugee protection in Canada. There is no appeal from this decision. Rejected claimants may ask the Federal Court of Canada for leave to review judicially their rejection. The Federal Court turns down the requests for leave approximately 88 percent of the time.⁶⁵ If a decision is overturned on judicial review, the claimant gets a second chance before the IRB; the court cannot substitute a positive refugee decision. Judicial review is discussed further in the next chapter.

Rejected claimants may also apply for humanitarian and compassionate exceptions and for pre-removal risk assessment. These options are not appeals. They are discussed in the next chapter.

The Story in Numbers

People from all over the world make claims for refugee status in Canada. While some countries are considered to be "refugee producing," refugee decisions focus on individuals. People from anywhere can claim, and people from anywhere can, theoretically, be successful.⁶⁶ The focus on individual risk of being persecuted also means that there is no country from which all refugee claimants are successful. Over the past two years, the top five source countries for refugee claimants have been Mexico, Colombia, China, Pakistan and Costa Rica (IRB 2004a: 21). These countries together account for 35 to 40 percent of all claims, with claims from 170 other countries making up the rest. Throughout the 1990s, about 25,000 claims were made each year. In 1999, this number began to climb, reaching a high of about 45,000 in 2001-2002. Overall claim numbers have been lower since that year, with just over 29,000 in 2003-2004.

Refugee decisions involve many factors. As the outcomes are high stakes, the decision-making setting is very stressful. Decision-making volumes are high. Given our research

focus, we asked decision makers about “generalizable” differences between women and men in refugee hearings. Almost all these respondents approached this question by saying that country of origin has to be considered to frame an answer. This underscored our view that while gender is an important variable, it is almost never the sole relevant variable in the refugee context.

More Men

One thing the data do bear out is that more men make refugee claims than women in Canada each year. Part of this is accounted for by the practice of designating a husband and father as the principal claimant when family groups make a claim. The dominance of men in Canadian refugee determination statistics is at odds with the evidence that women make up about half of the refugees currently seeking protection internationally. The likely explanation for the discrepancy is that men are more able or willing to make the journey to Canada to claim status.

One way to address this anomaly would be to ensure that women outnumber men in Canada’s government-assisted refugee program. This program is beyond the scope of our research, but a consideration of basic publicly available statistics shows that every year for the past 10 years men have outnumbered women in the government-assisted refugee category. While there are vastly more men as principal applicants, the difference persists when spouses and dependants are added to the picture (see Table 4). In the separate category of privately sponsored refugees, men also outnumber women in each of the past 10 years.⁶⁷

Table 4: Government-Assisted Refugees Coming to Canada, Principal Applicants Combined with Spouses and Dependants

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Women	3,570	3,750	3,701	3,304	3,452	3,529	5,136	4,173	3,547	3,596
Men	4,062	4,452	4,168	4,408	3,980	3,916	5,535	4,524	3,960	3,908

Note:

This table is compiled by adding the principal applicant data and the spouses and dependants data for corresponding years from CIC (2003).

Given the persistent dominance of men in domestic refugee determination (see Appendix B), **we recommend that the government ensure that women outnumber men in the government-assisted refugee category.** The government has direct control over admissions in this category and, therefore, can imprint this somewhat crude equality measure upon it. It is not possible to control directly the category of privately sponsored refugees. In this case, **we recommend that the government publicize to sponsors and potential sponsors the gender disparity in this category. We also recommend that the government investigate the gender disparity in these programs.** It may be that women face unreasonable hurdles to selection into these programs. This matter requires prompt attention.

More Successful Women

One of the most persistently gendered statistical differences we found in our research is that women are more successful than men (see Appendix B). The difference is small — about a five percent higher success rate for women — but it persists in each year since the IRB began adjudicating claims.

There are a number of potential explanations for this difference. It may be that women are more readily believed than men, as credibility is an issue in almost all refugee hearings. It could be that women make more serious claims than men, or are less likely to bring a spurious claim. Given the individualized nature of refugee determination, it is not possible to explain this difference fully. While none of the refugee decision makers we spoke with felt there was a clear explanation, they did share some views.

[A] lot of times women are more forthcoming, more spontaneous...their testimony flows better.

...considering the standard of proof, it is very easy to conclude the just by being a women there is a risk. ...[absence of] state protection is also quite clear for family violence cases. The documents are strong.

...maybe there is a culture within the Board, a greater empathetic culture toward women, or women and children.

...generally, the woman's story is simple; generally not so complicated.

...when they [women] are credible, they are more credible, there is always an element of machismo in men.

...the reasons women will come are more personal...a source of danger will make women leave, they usually are not coming for a job. A man might; a man might take a "kick at the can," but not a woman.

...the difference could be the domestic violence cases. Those do tend to be strong. State protection is quite weak in many countries.

Whatever ultimately is the explanation, the difference persists and therefore should be monitored as it is a persistent gendered difference in refugee determination. It is possible that more women are refugees. That is, the objective of a gender-based analysis should never be a strict formal equality of outcome. The difference in women and men's success rates is not indicative of any type of problem in refugee determination. Gender-based analysis requires that we note gendered patterns and attempt to explain them. Nothing in the potential explanations we have considered suggested that the higher success rate of women is in any way inappropriate.

Conduct of Refugee Hearings

A number of changes were made under the IRPA that affect the conduct of refugee hearings. Many of the changes are found in the Refugee Protection Division rules and in the IRB chairperson's policies and guidelines, rather than in the legislation. These changes may have a profound impact on women refugee claimants. However, most changes are too recent to understand fully their gendered impact. **We recommend that these areas be monitored.**

Authority of Decision Makers

The IRPA gave greater authority to the chairperson of the IRB to manage the Board, including assigning members and administrative functions, ensuring efficiency of members. Further, the IRB Chair is no longer required to submit an annual report on activities of the Board to Parliament, although it continues to do so as part of Treasury Board's budgeting process. Under the IRPA regime, members of the Refugee Protection Division have greater discretionary powers, including the power to create rules.⁶⁸ Refugee decision makers also now have the power to shorten or extend any time limit and may open hearings to the public without an application to do so. The Refugee Protection Division also has greater discretion in separating joined claims, but must consider any relevant factor.⁶⁹

Front-End Security Screening

Security screening of refugee claimants was occurring before the enactment of the IRPA. Those measures were stepped up in November 2002 when the Government of Canada stated it would conduct front-end security screening of all persons seeking refugee protection in Canada. In July 2004, the IRB chair issued instructions on front-end security screenings. Among the chair's directives is that "the Refugee Protection Division will not hear a claim until it has received confirmation from the CBSA that front-end security screening of the claimant has been completed." This applies to claims referred to the Board post-IRPA which at the date of the instructions coming into force had not been scheduled for a hearing (IRB 2004b).

Number of Decision Makers

One of the most significant changes in the refugee hearing brought in by the IRPA was the move to single-member, decision-making panels.⁷⁰ The previous rule was that two members served as the panel, and that as long as one member was convinced of the merits of the claim, refugee status was granted. This rule was a procedural embodiment of the legal standard of proof (assessing likely future risk on less than a balance of probabilities) for refugee claims.

It was pre-IRPA practice that many hearings went ahead with only one member by consent of the claimant. Despite this practice, moving to standardized single-member panels is a significant change. Those who consented to having single-member panels knew who was hearing their claim. This is an important safeguard in a system where there is still a small minority of members who are considered underqualified political appointments.⁷¹

Dual-member panels also served important training and standardization purposes. While the three-member panel process can be used for training, the shift means that new Board members move to solo decision making much sooner than was previously the case. Standardization was always a side benefit of routinely sharing the decision making with a colleague.

Perhaps the most important feature lost in this shift is that of collegiality. Refugee decision making is by its nature more challenging than most legal decision making. There are few rules about proof and evidence, and the central decision involves assessing likely future events in distant countries and foreign cultures. Most often the central issues are deciding whether someone giving evidence through an interpreter is telling the truth. In this setting,

having someone to discuss that case with will necessarily improve the overall quality of decision making, even if most two-member panels agree with each other.

The refugee decision makers we spoke with often mentioned this change as one of the most significant post-IRPA alterations in their work. It is clear that refugee decision making is a stressful job, which is becoming more and more so under efficiency pressures.

This has doubled my workload.... Single member panels have made the decision-making process more difficult, because there is no one to confer with, but this can make the process easier sometimes.

[I]t doesn't change the hearing process, except that with two people, you can fill in for each other, divide the questioning, share the burden a little more.

...in some ways, it is more difficult, because there are things that escape your attention if you are alone, often there is no RPO [refugee protection officer]⁷²...but easier in some ways because there are no disagreements between Board members.

Two-member panels were a lot easier, because you could take breaks if you needed to; you had someone to discuss the case with, providing checks and balances for the system.

Moving to single-member decision making as the basic rule is a major change, even from the previous practice of often having single members, on a consent and case-by-case basis. Several key informants suggested to us the single-member panel was an efficiency trade off made under the IRPA, which that advocacy community was prepared to support, because the Refugee Appeal Division was also being introduced in the legislation. As we note below, the IRPA provides for this Division, but it has not been implemented.

The move to single decision makers was also noted by other key informants as part of an incremental erosion of some part of the refugee determination system. In the words of one of our informants:

We used to have a very fair system, but that's now being eroded; I hear that from clients who come and say they don't think they're being treated fairly; I hear that from NGOs and from other counsel. There's an increasing loss of humanity. [The system has] become rigid and focussed on getting the file through. The human aspect is being lost.

Given this array of responses, the absence of any appeal, and the strength of the two member panel in achieving the appropriate standard of proof in refugee matters, **we strongly recommend a return to the previous two-member panel practice.** Even if it is the case that most cases will be heard by one person as they were by the late 1990s, the two-member panel as the formal backbone of the system is ideal.

Joining and Separating Claims

Under the IRPA, refugee claims involving family members, which now include grandchildren and grandparents, are automatically joined.⁷³ Previously, claims could be joined at the discretion of the Board. Under both regimes, it is within the discretion of the Board member to separate the claims; the IRPA provides for the consideration of any relevant factor in applications for separation. Lawyers and decision makers reported to us that claims are routinely separated when a request for separation is made.

The post-IRPA routinization of this "joining" practice reflects the earlier practice and does not represent a significant change. The practice of joining claims in this way is clearly gendered. It is not obvious, however, whether it persistently advantages or disadvantages either men or women. It reflects a view that women's claims may be subsidiary to those of men. Given the well-documented biases in the refugee definition, this ordering may be appropriate. It is standard practice to consider the evidence of all adult claimants, even if claims are joined. The burden on men is always to be the first and principal objects of scrutiny. The burden on women is to always be secondary. Any systemic gendering policy should be subject to rigorous and serious scrutiny.

We attempted to establish whether joining of claims alone would account for the difference in the total number of women and men who obtain refugee status in Canada each year. The IRB does not track the number of claims with joined partners, so it is impossible to answer this question definitively (Poggione 2005a). However, all our interview data suggest that the joining practice alone does not mask equal numbers of men and women. Similarly, the small number of claims with children joined indicates that family groups comprise only between one quarter and one third of claims.

Table 5: Claims Finalized of "Minor Associate Claimants"

Year	Female	Male
2000	2,521	2,879
2001	2,552	2,750
2002	2,920	3,089
2003	4,073	4,114
2004	3,602	4,033

Note: This table was created for us by the IRB, Refugee Protection Division.

These data show that the "gap" between men arriving with children and claiming refugee status and women arriving with children and claiming refugee status is much smaller than the gap between men and women claiming when considered in aggregate numbers. It is also important to consider here that these data likely reflect women arriving without a male partner, but include men arriving with and without partners. Thus, it is logical to conclude that women are more likely than men to arrive as a sole-support parent.

One issue to be addressed are those women who rely on their husband's refugee claim and never tell their own story. This is because there is a population of women who face family violence and split with their husbands after the refugee claim has been made. Several key informants shared the view that women are often reluctant to discuss gender-based violence and other forms of persecution. It is particularly difficult to identify when this might be the

case, as often the woman has not told her story to anyone. She may also not realize the potential linkage between the violence she experiences at home and the refugee claim that involves her family. As one key informant stated:

What I see are situations where a woman is in Canada with an abusive husband who is the principal applicant for their refugee claim. There are often children and sometimes issues of criminality (because of the abuse). So this poor woman who thought she came here as a refugee, is now here as a refugee applicant who is also being abused by her husband whose claim may be rejected and therefore her claim is also rejected. Meanwhile she may be in family law proceedings with him.

Some lawyers we spoke to suggested that it is their practice to recommend that spouses have separate counsel once counsel suspects intra-familial violence. **We recommend that this practice be adopted by all those giving legal advice to refugees.**

The Board has the power to separate claims at its discretion, and is clearly using this power to separate claims in cases of domestic violence. To supplement this formal capacity, usually used before the hearing begins, **we recommend that Board members also have a capacity to question claimants separately during a joined hearing.** This is a matter that would need to be handled with great care, as vulnerable women may feel threatened or intimidated by an abrupt rupture in the hearing process, and a requirement to speak on their own when they had not anticipated doing so. There is no easy response to these concerns. However, given current eligibility and appeal rules, it is vitally important that all claimants have every opportunity to put all aspects of their story to the decision maker.

Skilful counsel will, of course, try to find out all aspects of any story well in advance of a hearing. Still, it is well established that patterns of domestic violence often remain hidden for many years.

She was a very typical case of a woman who was subjected to a fair bit of violence and exhibited [battered woman's syndrome]. She would make a decision and then go back on it. I know it is hard for a government system to have the kind of flexibility [to deal with such situations], but when we document for them what we think is happening [they should take that into account.] ... everyone knows how long it takes battered wives to leave their husbands and partners. It could take 17 times. [Some women] go back and forth on their decisions repeatedly. Why should [decision makers] expect less of somebody just because they happen to be a refugee?

It is entirely possible that a woman refugee claimant who has come to Canada with her spouse will never have spoken to any government official or community activist on her own. This fact alone is profoundly silencing of women. While it is often appropriate and beneficial to treat families as families, and to be wary of imposing Western cultural norms on others, it is also important to reflect on the silencing outcomes this sometimes entails.

Minister's Interventions

The IRPA expanded the scope of participation by the minister in refugee hearings.⁷⁴ Under the IRPA, the minister has the right to participate in any proceeding; no permission is required. The minister can present evidence, question claimants and make representations. Previously, the minister needed to seek permission of the Board to question claimants or make representations in refugee hearings other than exclusion or cessation cases; however, permission was rarely denied. In the current regime, if the minister intervenes in person, under the IRB Chairperson's Guideline 7, the minister questions the claimant first. Further, when enforcement authority was transferred from CIC to the CBSA, the "minister" for the purpose of intervening in refugee hearings became the minister for Public Safety and Emergency Preparedness when security issues are involved. Despite the new authority to make representations at any time, the minister usually only intervenes when an exclusion issue is at stake. By definition, these issues involve concerns of criminality and security. Several key informants indicated that, in their experience, the minister intervenes more through paper representations.

An indication of the way security issues are gendered is gathered by looking at sex-disaggregated figures for ministerial interventions. It is perhaps predictable that success rates are lower than average in cases where the minister intervenes.

Table 6: Principal Claims Finalized with Ministerial Intervention

	Full Hearings with Ministerial Intervention, both Genders	With Women and Principal Claimant	With Men as Principal Claimants	Success Rate %
2000	789	205	624	24
2001	1,088	137	772	36
2002	1,385	417	1,013	28
2003	1,478	405	1,125	31
2004	1,034	246	788	31

Notes:

We compiled this table on the basis of data supplied by the IRB. In some cases, the numbers do not add up. We expect this is because our separate charts for women and men were not generated at the same time.

The data show that men's success rate is slightly lower than this aggregate rate, and women's is higher. However, as the difference is small (one or two percentage points) and the number of cases is small, it is difficult to draw any conclusions from such data.

Taking into account that more men than women are principal claimants, these data show that men are still much more likely to be viewed as security concerns. This may be appropriate, but given that a clearly gendered pattern has emerged, further analysis of these cases is suggested. **We recommend that a sample of ministerial intervention cases be scrutinized in detail to understand fully the basis for intervention decisions.** This scrutiny would allow for distinctions between facts and stereotypes to be considered.

Video Conferencing

In December 2003, the IRB chairperson issued a policy allowing refugee claims to be transferred administratively to other IRB offices and the hearings conducted by video conferencing (IRB 2004c). To stop the hearing from being conducted by video conference, the claimant must apply for a change of location, in accordance with the rules.⁷⁵ The chairperson's policy sets out certain situations where the Board does not consider video conferencing appropriate; those circumstances do not include women making a claim on the basis of gender persecution or domestic violence. **We recommend that cases involving gender-related persecution be added to this list of circumstances exempt from video conferencing.**

Despite recent advances in the video-conferencing technology, it still adds an additional layer of formality and awkwardness to the hearing. The interpreter is typically located with the decision maker, which may increase the possibility of misunderstandings. As one key informant noted:

Video conferencing is particularly problematic for women. Because the interpreter is on the other side means the refugee claimant is here on their own. If they have no capacity in the language of their counsel, they can't communicate with counsel. Women also tend to communicate more non-verbally which won't be picked up by the camera; non-verbal cues that make Board members view refugee claimants as credible will be less of a factor.

Our principal reason for making this recommendation is that given the well-known difficulties for women giving evidence of sexual assault and domestic abuse, all efforts to humanize the hearing setting are important.

Change in the Order of Questioning

The IRB chairperson also issued a guideline (2004d) concerning the preparation and conduct of a refugee hearing which, among other things, changed the order of presentation at refugee hearings. As of June 1, 2004, the standard practice is for the RPO, the decision maker or minister's counsel to question the claimant first, before the claimant's own counsel. Changing the order of presentation can only be granted in extraordinary circumstances. Among our key respondents, the greatest concern regarding this rule change was with having the RPO start the proceedings. There was less concern about having decision makers lead off proceedings, although some decision makers themselves mentioned that it often allowed them a period of reflective observation if someone else initially took the lead. Advocates and refugees complained of rapid fire questioning (40 questions in a half an hour) where the claimant did not have time to respond. As one key informant stated:

If that person is fair that's fine, but let's not kid ourselves...there are [some RPOs] who have negative biases toward refugee claimants. The assumption that [the RPO] is a neutral party just doing their job is not the case. [Also] many refugee claimants are unfamiliar with the system, and this is the first time they have been before a tribunal. They then experience aggressive questioning by someone who they have no familiarity with.

Another key informant added that the change in questioning order clearly has a gendered impact.

You have someone [the refugee claimant] who is facing trauma being essentially cross-examined to begin with — RPO is not neutral — not being able tell their story, not being able to emote as they may when their counsel questions them, subject to suspicion and antipathy. How is that going to impact on someone suffering from PTSD [post-traumatic stress disorder] or battered women's syndrome?

Concerns about the skills of RPOs in this context are mitigated by the increasingly stressful working conditions at the Board. It is now the case that many hearings proceed without an RPO, particularly in busy locations such as Toronto and Montréal. It is also clear to us that the matter of the order of questioning had often been settled by collegial negotiations between counsel and decision maker before the IRB chairperson's directive. This is ideal. Given ongoing concerns about the RPO's role, and the ongoing objective of ensuring the refugee determination hearing is not adversarial, **we recommend that refugee protection officers not take the questioning lead in the hearing room. We also recommend that the chairperson's directive be withdrawn.**

Gender Sensitive Panels

The Board has an established practice of allowing requests for gender-sensitive panels. This is an important procedural feature and fits with our view that gender concerns are certainly on the Board's agenda. Some key informants felt that these requests were not always granted. Other key informants felt that such panels did not make much of a difference to the hearing; ultimately, it depends on the individual decision maker. On the other hand, some board members felt that these requests were sometimes used as disingenuous delaying tactics.

No statistics are available to indicate how often these requests are made, or how often they are granted (Poggione 2005b). To better understand how this important gender policy initiative is working, **we recommend tracking these requests and the responses to them.** Sex-disaggregated data would, of course, be key to this tracking. This information would provide a basis for understanding the strengths of the current policy, and for proposing modifications.

Expedited Processing

To manage its work load efficiently, the IRB has for some time used an expedited hearing process. In March 2005, the Board introduced two fast track policies with broadly similar objectives for the expedited process and for the hearings process (IRB nd). Unaccompanied minors and persons suffering from a mental disability are not subject to these policies.

The expedited process involves identifying cases that an IRB staff member believes are positive refugee claims and do not need a hearing. The claimant is then interviewed by the staff member, and if the interview confirms the affirmative assessment, a decision maker signs off on the determination without a full hearing. If the staff member changes her or his mind during the interview, a hearing is then scheduled.

The newly introduced hearing process policy aims at identifying cases that are straightforward and can be dealt with in a two-hour hearing. The IRB then aims to deliver reasons within seven days of the short hearing.

The objective of reducing decision-making times in appropriate cases is clearly an important one for many reasons. Waiting for a refugee hearing, and subsequently for a decision is very stressful, and people involved in the process must necessarily put their lives on hold in some respects during this time. Similarly, prompt decision making is one element in improving public confidence in, and support for, the refugee process. While good decisions do take time, the expedited process seems to recognize and protect individuals appropriately. It is too soon to evaluate how well the guidelines for the fast-track hearings will operate.

We investigated whether men or women were being offered expedited processing more often. This is one area where the data indicate that there is not a significant gender differential. Women and men appeared in the expedited process statistics in a ratio that is very similar to their overall representation in the overall statistics. Similarly, women are somewhat more likely (ranging from 0.2 to 1.4 percent) to have an "expedited positive" result than are men. This is to be expected, given that these positives then make up a portion of the slightly greater positive rate for women.

It often takes vulnerable women a considerable length of time to be able to tell their stories. Thus, a "fast track" does raise, at a theoretical level, some concerns. On the other hand, a quicker route to a secure status in Canada is also important for those who are vulnerable. Key informants did not raise particular gendered concerns about the expedited process.

Outcomes

Two key changes were introduced under the IRPA concerning the determination of refugee claims: the addition of new grounds for refugee protection and the linking of proving identity and credibility.

New Grounds of Refugee Protection

The IRPA expanded the scope of protection by allowing people at risk of torture, or cruel and unusual punishment or death to obtain protected person status in Canada.⁷⁶ This protection applies even if these people do not fit into the Convention refugee definition, usually because the risk they face is not linked to one of the definition's listed reasons (race, religion, nationality, particular social group or political opinion).

The number of determinations made on the basis of the expanded grounds has been small to date: 1,247 from the start of 2003 to September 2004. Of these decisions, 42 percent concerned women claimants. This is almost identical to the percentage of refugee claims by women in the same time period, suggesting that this new ground of protection benefits women and men equally. Tracking claims in this way and making the data available as the IRB has done is an example of good gender-based analysis. We anticipate the Board will continue to track sex-disaggregated data in this area.

Identity and Credibility

Under the former Act, Board members were only required to take into consideration the lack of identification in a credibility determination when there was a split decision between the two members hearing the claim. In such a case, if the members had reasonable grounds to believe the claimant destroyed or disposed of her identification documents without valid reason, then the refugee claim was refused. Under the IRPA, the member hearing the case is now required to take into account the lack of identification and the explanation for its absence. The onus is on the claimant to establish that she had taken reasonable steps to obtain identification documents and explain why she does not have them.⁷⁷ As one key informant stated, this new requirement can seriously disadvantage refugee claimants, especially women.

I'd be extremely nervous going into a post-IRPA hearing with a gender-based claim with little or no identification. Especially with certain Board members with that renewed emphasis, it's almost like it gives them permission to attack identity in a way that they couldn't do as successfully pre-IRPA. It may be the case that the explanation that the woman has is acceptable as reasonable, but there is nothing in the gender guidelines that talks about that. The guidelines are a little dated when it deals with identity and documents. There is nothing that is persuasive or binding that puts the lack of identity documents in a context for the Board member to understand.

Port of Entry Notes

Often the determination of a refugee claim turns on credibility. As one key informant stated:

Board members are obsessed with credibility. If the member gets into her/his head that the refugee claimant is not credible then it is difficult to get beyond that. Even if you have a domestic abuse case with good supporting country statistics, it's hard to get passed [a finding of incredibility].

The emphasis on credibility findings may vary between offices, but there is no question that credibility is a key factor in the outcome of a refugee claim.

One specific concern related to credibility raised by key informants is the use by the Board of port of entry notes (see Chapter 4). These notes are routinely given to the Board and used by Board members. It should be noted that in the initial interview, immigration officers are not to assess the validity of a person's refugee claim; their role is only to determine whether the person is eligible to have her/his claim referred to the IRB.

Key informants were critical not only about the content of the notes, but also the context in which they are taken and the manner in which they are used by Board members.

Port of entry notes seem to be used to discredit anything a person says; they're often used to point out inconsistencies. But [the Board members] don't take into consideration the constraints [under which the notes are given]

or taken] – maybe the officer told the person not to go into detail, or the interpreter that was used. It seems really unfair to use port of entry notes.

Key informants also pointed out that when port of entry notes are taken, claimants do not have access to counsel and are often tired, hungry and disoriented after their journey to Canada and during the waiting period before their interview.

Port of entry notes are not a transcript of the interview, but the immigration officer's interpretation of what the refugee claimant said. Much also depends on what specific question the officer asks the person. As such, **we recommend that decision makers not rely on port of entry notes in determining the credibility of refugee claimants.**

Psychological and Medical Reports

Under the IRPA, the Refugee Protection Division has greater power to demand documentation to support refugee claims. This has increased the strain on refugee claimants in "proving" the persecution they allege. Key informants stressed the necessity of providing Board members with corroborating evidence. Lack of such evidence — particularly, psychological or medical reports — or inadequacy of such evidence greatly disadvantages refugee claimants, especially women.

I can't overemphasize how important it is to have a psychological assessment. Whether a [psychological assessment] is used appropriately by the Board member is another question, but to have it as evidence is absolutely critical in gender-based claims. It is a huge loss not to be able to present assessments.

However, while such assessments have become more important, many provincial legal aid schemes deny coverage for the costs of psychological or medical reports or reduce that coverage. Because of the critical importance of psychological and medical reports to support a refugee's claim, **we recommend that full funding for psychological and medical reports be provided.**

Further, several key informants expressed concern that there may be increased scepticism by Board members of psychological and medical assessments. One recommendation made by key informants is that the **Gender Guidelines be updated to provide assistance to Board members in assessing the evidence presented in psychological and medical reports.**

Gender-Related Persecution Guidelines

The IRB's guidelines (1996) concerning women refugee claimants fearing gender-related persecution were of particular interest to us, because of their prominence in discussions of gender in the refugee process, and because of Canada's international leadership in this area.

The Guidelines address two areas. First, they build a framework for identifying how women may fit into the refugee definition in ways that may not fit with traditional interpretations of the definition. In this regard they speak to how "persecution" may be interpreted and how women may be understood to constitute a "particular social group." Second, the guidelines call attention to procedural and evidentiary points that may affect women differently than

men. The guidelines also list some specific issues that may arise at hearings (noting that "women refugee claimants face special problems in demonstrating that their claims are credible and trustworthy") (IRB 1996) and set out a framework for analysis to be used by decision makers.

In response to our quantitative inquiry about use of the guidelines, the Board responded that it had "finalized approximately 2,000 refugee claims" using the guidelines over the past five years (Poggione 2005a). This number is very small given that in that time span about 60,000 claims have been finalized where a woman was the principal applicant. It also belies the information we received from decision makers suggesting that a very high number of women's cases have a gender-related persecution aspect.

It is our view that this number significantly underrepresents use of the guidelines. There are a number of reasons for this. Until the introduction of the IRPA, refugee decision makers were not required to write reasons for positive decisions. Some positive determinations that would have been given orally would not have had fully developed reasons and, therefore, would never be officially counted as making reference to the guidelines. As the guidelines are likely to be more prominent in positive determinations than in negative determinations, this difference is significant.

Another reason for small quantitative use of the guidelines is that statistics about use of the guidelines are gathered primarily based on voluntary reporting by Board members. When the guidelines were first introduced, members were required to write reasons in positive determinations where they were used, thus increasing their workload by "ticking the gender box." Voluntary additional paperwork is likely a good indicator of the influence of the guidelines.

Finally, the guidelines may influence decision making even when they are not directly referred to in decisions. Based on our interviews with refugee lawyers and with decision makers, we believe the guidelines have become an important part of the decision-making culture of the IRB.

By saying that the guidelines are important to the culture of decision making, we mean that decision makers are aware of the guidelines and use them in many instances. Even when a decision does not turn overtly on an issue covered in the guidelines, we are convinced that decision makers turn their minds to whether the guidelines may be relevant. We also believe that Board members receive training and support from their legal services staff about the guidelines and their appropriate usage. Not all decision makers will use or interpret the guidelines in exactly the same way.

It is possible that greater use of the guidelines could be fostered if refugee lawyers used them systematically in their submissions. This factor was harder for us to track as it is of course only lawyers with an interest in gender issues who volunteered to speak with us. Some lawyers stated that they made reference to the guidelines in every case involving a female claimant. Others used them much less frequently.

The big part of the burden in using the gender-related persecution guidelines therefore lies with lawyers making their submissions. Assisting a refugee making a gender-related persecution claim requires intense listening skills on the part of the lawyer, and sensitivity not only to the woman's cultural context, but also to one's own personal context as a lawyer. One lawyer explained it in this detailed way.

Rape is a taboo subject to talk about, and they are going to say it to you in words that cover the reality rather than in direct words we are used to hearing in our culture. You have to realize [this] to be able to prepare the women... [I]f you have a lawyer who doesn't take the time to listen to them, who doesn't really understand these cultural realities, the woman may believe she told the lawyer [about the rape], but [the lawyer] didn't pick up on it. And sometimes, women lawyers can be as insensitive as the men. ...If I want a woman [refugee claimant] to talk to me, basically I have to sit here and I can't be too stressed out. If that day, my stress level is a little bit high, it wouldn't be the best day for speaking with the woman. And I would tell her that today is not the best day because of this, but here is what I would like us to be able to talk about.

Lawyers assisting refugees making a gender-based persecution claim also require mutual trust and confidence building, and the ability to navigate between several cultures and gendered communication codes. This way, women claimants can become their most effective witness when making a gender-based claim.

Our interviews suggested to us that the guidelines on gender-related persecution have made a significant difference for women in the refugee process in Canada. It is notable, however, that their introduction is not correlated with an increase in either claims by women or the success rate of women making claims. Nonetheless, the guidelines clearly serve to imbed questions of gender in the decision-making climate of the Board. The Board's attention to gender seems to carry over into an interest in tracking gender statistically and in participating in our research.

Our research also showed that while the guidelines on gender-related persecution are a significant marker, opinion is divided in the advocacy community on how successful they have been in embedding a gender aware decision-making climate.

The Gender Guidelines are fairly comprehensive, so you can use them to support your argument. But you can't always be confident that they actually reflect the way that the Board is currently looking at a claim. They should be updated more regularly, if they are supposed to guide the members.

The Gender Guidelines were good in terms of the definition – that is, in expanding out the boundaries of the [Convention refugee] ground. While they do address the process of the hearing, nowadays members take the Gender Guidelines less to heart; the guidelines are not a forefront of members' minds now, especially now that emphasis is on efficiency and processing numbers

as quickly as they can and coupled with the fact that members are questioning first.

Honestly, the guidelines have little impact on the daily practice of the Board. They are so flimsy. For example, members aren't specially trained to deal with alternative ways for women to present evidence. Doesn't think that gender issues are explained that well to Board members. Members are trained about the Gender Guidelines but if the Gender Guidelines are limited so is the training. ...The Gender Guidelines talk about things that we take for granted, like how to treat women in hearings. They don't deal with the tougher issues; for example, why wouldn't a 20 year-old woman leave the home if she is being abused by her stepfather? ...Maybe they were useful in 1993, but not so much today. The Gender Guidelines have to be redeveloped to reflect what is happening today. It would be good if someone looked at all the decisions of the Board in the past few years to see what the key gender issues are today, and then redrafted the Gender Guidelines.

There is no reason to recommend that use of the guidelines be tracked more systematically as statistics cannot be an end in themselves. Almost all key informants aside from decision makers, said that the Gender Guidelines are seriously out of date. **We recommend that the Guidelines be updated in light of changed trends. We also recommend that the Guidelines be reviewed at regular intervals.**

We also consider, as is evident throughout our inquiry, that the guidelines on gender-based persecution do not address all the ways that gender matters in refugee determination in Canada. Even in considering claims made by women before decision makers who are attuned to the matters raised by the guidelines, sometimes gender-based persecution will not be at issue and, similarly, evidentiary matters linked to gendered may not arise.

Exclusions

One aspect of international refugee law is that some individuals are excluded from the refugee category.⁷⁸ The exclusion categories in the IRPA are imported from the *Refugee Convention*. People can be excluded because they have found protection somewhere else, they have voluntarily returned home, the circumstances that led to them becoming refugees have ended⁷⁹ or they have committed especially serious criminal acts.⁸⁰ While some of these reasons resemble reasons for ineligibility to claim refugee status in Canada, they are not the same. Ineligibility is a matter of Canadian law and is discussed in Chapter 4. Exclusion is part of Canada's commitment to the international refugee law regime. Exclusion decisions are made by the IRB. When someone is "excluded" in this way, they cannot be considered to be a refugee, even if they would otherwise fit the definition.

Not surprisingly, there are very few exclusions. In the five year span 2000-2004, only 432 individuals were excluded. This is less than one quarter of one percent of total IRB decisions in that time frame.

Within this small number, two trends are discernable. Exclusions have increased ever so slightly in the past two to three years (despite a drop in overall number of claims), and considerably more men are excluded than women.

Table 7: Claims Finalized Pursuant to s. 98 of the *Immigration and Refugee Protection Act* Exclusions by Gender by Year

	2000		2001		2002		2003		2004	
	Female	Male	Female	Male	Female	Male	Female	Male	Female	Male
1E	3	3	3	9	9	7	13	12	16	12
1F(A)	1	38	2	41	1	39	2	30	3	40
1F(A)(B)	—	1	1	2	—	1	—	1	—	1
1F(A)(B)(C)	—	1	—	—	—	—	—	—	—	—
1F(A)(C)	—	3	—	4	—	12	—	11	—	12
1F(B)	—	10	1	15	1	8	5	17	4	26
1F(B)(C)	—	1	—	—	—	1	—	—	—	1
1F(C)	—	2	—	2	—	1	—	1	—	2

Note: This table was created for us by the IRB, Refugee Protection Division.

In the case of people who are excluded, because they have taken up residency rights elsewhere (1E), exclusions are fairly evenly divided between men and women. In the case of exclusions for the various criminal reasons — war crimes (1F(a)), serious non-political crimes (1F(b)) and acts contrary to the purposes of the United Nations (1F(c)) — 21 women and 324 men have been excluded over the past five years. In other words, 80 percent of exclusions are for reasons of criminality and 94 percent of those excluded for these reasons are men.

This is, therefore, an aspect of refugee law that is highly gendered. The reason for this statistical difference is partially explained by the fact that more men than women make refugee claims, so more exclusions are to be expected. This difference is not, however, big enough to explain more than part of the trend here. There is no reason to doubt the conclusion of IRB decision makers that more men than women are engaged in the most serious forms of criminal activity. It is nonetheless appropriate to be alert to this gendered pattern and to revisit it regularly to ensure it is not reflecting bias or stereotype. The stereotype of the masculinized racialized terrorist should be queried at every interval.

Exclusion cases are most often those that attract the intervention of the minister. The minister has a right to be represented at all refugee hearings.⁸¹ This right is only routinely exercised when an exclusion question arises. As we would surmise, the acceptance rate is lower than average for hearings where the minister intervenes. On this measure, however, there is no significant difference between acceptance rates for women and men.

Summary

This chapter has addressed those aspects of the refugee process that are handled by the IRB. Compared to the other agencies involved in refugee determination in Canada, questions of gender are more squarely on the IRB agenda.

The themes of complexity and vulnerability are evident in this chapter as in others. Procedures and policies before the Board mean there are many small and large decisions that affect how an individual's dealing with the Board takes place. It is clear that the IRB is presently moving to increase its efficiency in a number of ways. There are good reasons for doing this, but an efficiency objective ought never to outweigh the objective of making good decisions. A number of the concerns raised in this chapter result from efficiency-related changes.

We did ask decision makers about the effect of the post-September 11, 2001 security climate on their work. Most of those we spoke to suggested that changes were specific to particular countries of origin, rather than to refugee decision making generally. While many stated that they perceived no particular change, one respondent commented:

The primary concern in any case is now security.

6. MAKING A LIFE

Following the IRB's decision, individuals are either refugees who are embarking on settling in Canada, or failed claimants who must leave Canada or find an alternate way to remain. In either case, their involvement with Canadian immigration law and policy is not finished. Many individuals remain involved with the immigration bureaucracy for several years following a refugee decision. This chapter considers what happens after refugee determination, and whether gender makes a difference in these processes.

Successful Claimants

Persons who are found to be refugees have a right to apply for permanent residency in Canada and a right to sponsor family members who are outside Canada.⁸² Permanent residence allows refugees to have some security in settling and building their lives in Canada; this is critical as refugees often experience many years of instability, even while living in Canada.⁸³ Permanent residence is also a necessary step toward obtaining Canadian citizenship. Applications for citizenship cannot be made until the permanent resident has accumulated three years of residence in Canada.⁸⁴

One positive change since the IRPA was enacted is the introduction of the Protected Person Status Document (PPSD). The PPCD is an official identity document issued by CIC that confirms a person's status in Canada as a protected person. The PPCD must be applied for; it is not automatically provided.⁸⁵ With a PPCD, a refugee can obtain a Refugee Travel Document, which allows refugees to travel without using a passport from a country where they are at risk. Refugees with a PPCD are eligible to apply for federal student loans (since 2003 when the Canadian law was changed); they are eligible to apply for most provincial student loan programs as well. Having a PPCD is not equivalent to having permanent residence status, but is an important advance on earlier practice.

The main issue of concern for refugees at this stage, after succeeding in the refugee determination process, is how long it takes to obtain permanent residence and family reunion. The CIC Web site indicates that making it through the first stage of approval for permanent residence status takes five to six months (CIC 2005). Some informants stated that it sometimes takes as long as several years to obtain permanent residence status. Citizenship and Immigration Canada states that the average time from positive refugee determination to permanent residency status is 18 to 24 months.⁸⁶

There are other requirements in the application for permanent residence that may add to the delay in granting permanent residence status — either for the refugee her/himself or for members of her/his family. Refugees applying for permanent residence must submit photocopies of all identity and relationship documents. They must undergo a medical examination and submit the results. Refugees must also submit a set of fingerprints and records or statements from police authorities in each of the jurisdictions they have lived in; these requirements are to verify whether the refugee is inadmissible on the grounds of security or serious criminality. Family members applying to be sponsored for permanent residence must

also clear security and medical checks. They may also be required to attend an interview with Canadian immigration officials in an overseas post. And in some cases, applicants and family members are even required to submit DNA tests to prove their relationship. These steps are parallel to the general application process for those who are not refugees.

Each requirement can cause delays. Since the medical exams and security clearances are valid only for a limited period, they may expire before permanent residence is granted. This could extend the length of time it takes to obtain permanent residence status, as the checks must be repeated.

The problem of delay in obtaining permanent residency and reuniting families has been brought to the Canadian government's attention on several occasions. The United Nation's Committee on the Rights of the Child noted in its 1995 report and again in its 2003 report that Canada was not doing enough to promote timely family reunification for children involved in this process (CRC 1995, 2003). In November 2004, the Canadian Council for Refugees released a report entitled "More than a Nightmare: Delays in Family Reunification" which analyzed this problem in detail and included stories of people affected by these delays.

Given persistent complaints about slow processing, the IRPA introduced a fast track program which allowed refugees' family members to be processed for permanent residency at the same time as the refugee.⁸⁷ The advantage of a fast-tracking program is that the former two-step process (permanent residency followed by family reunification) is transformed into a one-step process.

Despite the positive aims of the fast track program, CIC has not tracked whether it has, in reality, shortened the time in reuniting families. The fast track does not exempt applicants for permanent residence or their family members from meeting the requirements noted above.

Related Issues

Aside from the factors that can cause delay, there are a number of other challenges for refugees in obtaining permanent residence status. Many of these challenges may cause hardship and stress on the refugee and their family members inside and outside Canada.

Deadlines

To benefit from the one-step application process a refugee must apply for permanent residence within 180 days of the IRB's decision.⁸⁸ All family members should be listed on the application. In the case of family members whose whereabouts are unknown, they must make contact with Canadian officials within one year.

Costs

Refugees are not exempt from paying application fees for permanent residence. They are exempt from the right of permanent residence fee, currently \$975. This fee is \$550 per adult and \$150 per child at present. The hardship caused by fees may be borne out even more under the IRPA, given the introduction of tight deadlines for applying for permanent residence.

There are also costs associated with the documentary requirements for permanent residence and for sponsorship, for example, medical examinations, fingerprinting, police reports, and identity and relationship documents. As well, there may be a cost for translating the documents and for mailing or using a courier for documents, as well as the costs incurred communicating with family members and immigration officials.

Proof of Relationship

Some applicants and family members are required to "prove relationship." This may involve providing evidence supporting the sponsor's custody rights over a child, or it may require submission of DNA tests to verify the blood relation between the applicant and children; DNA tests are very expensive, and in some cases may be entirely cost prohibitive. Further, access to DNA testing is not available in all countries or regions.

Security Clearance

Several key informants told us that security clearance procedures now seem to take longer than they have in the past. One reason is likely that security checks are done by one set of agencies, the Canadian Security and Intelligence Service (CSIS) and the Royal Canadian Mounted Police (RCMP), and then handed over to another agency, the CBSA. The shift of responsibility and information between agencies can cause delays in processing. Key informants were sceptical about whether this delay is necessary to make a determination. In the words of one,

security is an excuse for not doing your job.

Key informants also reported that it is difficult to find out information about how a security determination is progressing. Furthermore, there is no notification to the applicant that there are problems with the security clearance, which are delaying the approval for permanent residence or which may ultimately cause the application to fail.

Resourcing of Overseas Posts

Several key informants pointed to the disparity in the volume of applications and the unequal staffing at Canadian visa posts overseas as one of the sources for delays in processing permanent residence applications.

If you look at where Canada has members of Foreign Affairs in the world; it's not an accident that processing in Kenya takes forever. It is a political decision as to how many people are staffed in Kenya or in the New York office.

Consequences of Delay

To move beyond an anecdotal and speculative assessment of the gendered effects of delay, we sought sex-disaggregated data both on how long the processing time is for permanent residency applications by refugees and for family sponsorship applications. None of these data is available.⁸⁹

Without sex-disaggregated data, it is not possible to move to a more detailed analysis of how and why gender matters. **We recommend that statistical tracking of these time lines include a break down by sex of the principal applicant.** It could also potentially be important to consider the **sex of the persons being sponsored.** This might assist in assessing, for example, whether security clearances typically take longer for men or women. It could also be important to track whether family reunifications **involving children** proceed at a faster pace. This might provide a way to document a commitment to the Canada's obligations under the *Convention on the Rights of the Child*.

We sought to investigate when and how gender may intersect with the dynamic of delay. There are a number of reasons for suggesting that delay in family reunification may have gendered effects. Family members awaiting reunion in places, which are unable to protect their citizens adequately are made more vulnerable by extended delay. Women and children may be especially at risk in these situations.

Two Case Examples

Four sisters in their mid to late teens, all found to be Convention refugees, stated that not only is it difficult to raise the moneys for their own permanent residence applications (2x\$550 + 2x\$150), but that under the current regime, they also cannot sponsor their mother without first meeting the sponsorship requirements (i.e., income level, housing.) Currently, two of the sisters are still minors. These young women are in Canada without a parent; the older sisters who are adults in Canadian law are required to act as guardians to the younger sisters.

A man, arrived in Canada in 1995, and was unsuccessful at his refugee hearing. After judicial review he became a permanent resident on humanitarian grounds in 2002. He needed \$37,000 minimum income to sponsor family, but didn't have the money. By the time he received his permanent status, his eldest daughter was ineligible to be sponsored; that is, she was over 21 years of age. If the man continues with the sponsorship of eligible family members, his daughter will be left alone in their home country.

Vulnerabilities

Rather than facilitate the timely reunification of families, the current process may increase the vulnerability of women refugees, especially those with children. Many of the informants we spoke to pointed to several difficulties created by the delay in family reunification and the refusal to grant permanent residence to family members, because of inadmissibility.

Imposed Single Motherhood

A number of informants stated that when sponsorship applications are delayed "indefinitely" or denied, women with children in Canada are forced to become single mothers. On the other hand, when men are the primary sponsors of their families living abroad, women left in the home country may face lengthy periods of single parenthood. In both cases, the ingrained gender-based socialization and roles of women as primary caregivers and

nurturers of children and households become difficult to carry out under strained conditions and unfamiliar, if not dangerous environments. In Canada, being both a single mother and refugee would mean finding a job, a place to live, placing the children in schools, and navigating between various government agencies, without the support of a spouse and being dependent on other forms of social support. In the home country, that would mean raising children alone under difficult, dangerous and unstable situations with the nagging anxieties over the plight of the father-husband living abroad, and the outcome of his sponsorship application.

Alienation from and of Children

Delayed family reunification presents problems in the parent–children relationship, as well as in the adjustment of children, especially young teenagers, in their new country. Children who remain in the home country often begin to resent their mothers and/or fathers, blaming their parents for the length of time it has taken them to bring the children to Canada. The more difficult or dangerous their situation is in the home country, the more likely it is that the children are going to exhibit resentment or animosity toward the parent or parents who first made it to Canada. Such alienation of children in their new country and their distancing from their own parents could potentially create problems of integration in their schools, peer group, community and cultural environments.

One key informant put it this way:

While waiting for landing [permanent residency], separated families have major problems. I don't even know how to put it into words — it's just so profound, it's just so constant.

Shift in Family Dynamics

A number of respondents stated that the delays in reunification create problems in the dynamics of families. One example given is that difficulties and conflicts arise when a father/husband finally rejoins his family in Canada and tries to assert his authority over his children or spouse whom he hadn't seen for several years. Single mothers and their children who may have found some form of social and economic independence in Canada after years of separation might feel estranged from their husbands and fathers who are now culturally and financially dependent on their wives and children. Reversal of traditional gender roles may particularly be difficult to accept when it is seemingly imposed by institutional dynamics, circumstances and forces beyond one's control.⁹⁰

One key informant stated emphatically:

What reasonable husband and wife are going to survive five years of separation?

While this assessment is difficult to evaluate and may embed stereotypes, we also heard stories that in some cases women had been sent to Canada (sometimes with the assistance of smugglers) to secure refugee status and sponsor their male partners and children. In some

cases, the women felt threatened and had been told that if unsuccessful in becoming a refugee, she would not be allowed to see her children again.

In certain areas...what happens is the male sends the spouse out of the country to seek refugee status, thinking she's the better bet to get status, then he stays in [X country] with the children, kind of as ransom to make sure he is included in the application for permanent residency once status is granted.

Given these issues **we recommend:**

- That permanent residency status be granted at the same time as refugee status is accorded, or within 60 days of a positive refugee determination that is not under appeal by the minister.
- That the new “fast track” processing be monitored and its results publicized.
- That refugee claimants who demonstrate financial need be exempted from application fees.
- That parents of refugees who are minors or young adults also be included in the definition of “family members” for the purpose of sponsorship. We further recommend that, in such sponsorship applications, the application fees be waived and the process fast tracked to facilitate the timely reunification of the family.
- That processing delays not be used to exclude as a “family member” children who cross over the age 22 threshold (and who do not meet the exceptions in the Regulations). Children who are eligible to be sponsored at the time the application for permanent residence is made by the refugee should remain eligible even if, at the time of approval of the application, they are no longer within the age criteria for sponsorship.
- That the impact of the deadlines for application be monitored to ensure they do not preclude/hinder a refugee from obtaining permanent residence status in Canada and from sponsoring her/his family members.
- That additional funds be put toward processing of permanent residence applications and into overseas visa posts to facilitate family reunification.
- That accountability measures be put in place to ensure that any delays in processing permanent residence and sponsorship applications for refugees is not a result of lack of action taken by government officials, with respect to security clearances or in communicating to applicants any gaps in their files.
- That successful refugee claimants be permitted to apply for a permanent Social Insurance Number and allowed to work without a work permit.

We support the recommendation made by the Canadian Council for Refugees (2004: 19) in its report, "More than a Nightmare," that "spouses and children of people recognized as refugees in Canada be brought immediately to Canada, to be processed here."

Unsuccessful Claimants

There are four options open to failed refugee claimants: leaving the country, awaiting a removal order which carries with it the opportunity to apply for pre-removal risk assessment, applying for a humanitarian and compassionate exception to the law, and applying to the Federal Court for leave to seek a judicial review.

Leaving: Voluntarily and Involuntarily

Leaving voluntarily seems to be straightforward. When a person's claim is referred to the IRB at the outset, that person is given a conditional removal order. The conditional removal order becomes an enforceable removal order if the person receives a negative determination from the IRB and after all statutory stays of removal periods have lapsed.⁹¹ The removal order is converted into a departure order, under which a claimant has 30 days to leave the country. If the person does not leave voluntarily, the departure order is converted into a deportation order.⁹²

One problem brought to our attention is that most failed claimants who are prepared to leave voluntarily lack the resources to do so. These people are then in legal limbo in Canada, waiting to be prioritized in the government's removal program so they can return to their home countries. It is often not feasible for a failed claimant to wind up their affairs in Canada within the time line allowed for voluntary removal.⁹³ As one key informant noted:

We don't have a program to help people go back voluntarily. What single mother is going to have enough money to voluntarily leave with her children; women are forced to stay here and be deported.

It is unclear how many people are in this situation. What we do know is that there is a significant gap between the number of refugee claim refusals each year and the number of confirmed removals. For example, in fiscal year 2003-04, there were about 19,000 rejected refugee claims, and 7,964 confirmed removals of failed refugee claimants. While confirmed removals are not guaranteed to occur in the same year as the claim is rejected, there is some parallel between these figures. However, it is impossible to conclude that the remaining 12,000 or so failed claimants are still in Canada. In addition, these numbers tell us nothing about gender.

For fiscal year 2003-04, failed refugee claimants made up 73 percent of the total 10,977 confirmed removals. This total, however, is only 20 percent of the total number of removal orders issued (54,873). One interpretation of these figures is that failed refugee claimants are being removed at a higher rate than other categories of persons eligible to be removed.

Some individuals are also detained prior to removal. This was the case for 2,729 of those who were removed in 2003-04. This figure is not broken down by sex.

Under the *Access to Information Act*, we sought more information about removals, including asking for sex-disaggregated data regarding the number and type of removal orders issued against failed refugee claimants, and sex-disaggregated data regarding confirmed removal orders enforced. Neither Citizenship and Immigration Canada nor the Canadian Border Services Agency is able to answer any of these questions. **We recommend that more detailed statistical records be maintained and made public in these areas, including sex-disaggregated statistics.** It is impossible to develop a gender-based analysis of removals without a statistical starting point. Beyond the gender point, we would argue that policy development across a range of removals options would be better informed with stronger data.

One example of this concerns a public rhetoric about policy failure in this area. There seems to be a sense in public discourse that failed refugee claimants stay illegally in Canada for years, or cross clandestinely into the United States (Gallagher 2004). In addition, public concern about unimplemented removal orders clusters unfairly on failed refugee claimants. Obviously, failed refugee claimants can account for no more than half of the unimplemented orders, and may account for dramatically less. We simply do not know. Without adequate data to counter public perceptions here, the government is not in a good position to defend its track record on immigration enforcement.

"Appealing" a Refugee Decision

Despite the July 2004 claim by then Immigration Minister Judy Sgro,⁹⁴ there is no way to appeal a refugee decision in Canada.

An appeal division was written into the IRPA but has not been implemented.⁹⁵ On April 29, 2002 — two months before the IRPA was to come into force — then Immigration Minister Denis Coderre announced that the federal government was delaying the implementation of the Refugee Appeal Division and would monitor and assess the impact of such a delay over the next year. His reason for not implementing the Division was to reduce the backlog of cases before the IRB (CIC 2002). Despite a significant decrease in the backlog, subsequent ministers have not brought in the Refugee Appeal Division.

On December 17, 2004, the Standing Committee on Citizenship and Immigration issued a news release calling for the immediate implementation of the Refugee Appeal Division. Immigration Minister Joe Volpe stated he would not implement it. In the House of Commons on March 7, 2005, Bloc Québécois MP Meili Faille asked when the government was going to implement the duly enacted legislative provisions for an appeal division. The minister responded that his government would "do the appropriate thing in terms of phasing it in as is necessary. The member should know that the appeals processes are there for everybody and that they work quite well. We are not interested in adding another layer of appeals, but we are looking at this measure."⁹⁶ The *Montreal Gazette* (2005) reported the minister as saying that his government might try to change the law to scrap the appeal division, as no new funds have been made available to his department to create it.

The Refugee Appeal Division was to be a division within the IRB. It was to hear appeals of determinations by the Refugee Protection Division — positive or negative — and was empowered to confirm the decision, refer the matter back to that division or substitute its own decision.

Even though the Refugee Appeal Division offers an appeal on the merits of the refugee claim, our key informants stated that that it is deficient on several grounds. In particular the refugee appeal allows only for written submissions; no oral hearing is accorded. Further, like the refugee claims hearing, the refugee appeal was to be heard by a single member of the Refugee Appeal Division, unless the chairperson of the IRB appointed a three-member panel.

Despite its inadequacies, **we recommend that the Refugee Appeal Division be implemented immediately.** This will bring Canadian practice in line with that in the United States, Australia, New Zealand and the United Kingdom. No other options address the possibility that a refugee decision maker may have made an error. An assumption of infallibility is inexcusable. Now that initial decisions are made by a single decision maker, increasingly without even the assistance of a staff member, it is vital that some review mechanism exist. The proposed Refugee Appeal Division is weak, because it is paper based and internal to the Board. We nonetheless believe that implementing it would be a positive step toward remedying a serious deficit in the determination process that affects all women and men.

Judicial Review

Failed refugee claimants may ask the Federal Court for leave (permission) to apply for judicial review of the Board's decision. The time line for applying for leave is strict — notice of an application must be filed within 15 days of the negative decision (unless there is permission of the Court to extend the filing deadline.) Applications to the Court and representations in Court may only be made by the claimant her/himself or by a lawyer; a claimant cannot be represented at this stage by non-legal counsel. Legal aid is often available for judicial review matters, although provincial rules about meritorious arguments apply. There is no appeal from a decision to dismiss the application for leave.

An application for judicial review does stay removal until the matter is decided by the Court. However, a judicial review is not the same as a merits appeal. The Court can only consider whether certain kinds of administrative errors made by the Board member have affected the decision in questions. The Court will not re-examine the findings of fact of the refugee claim and will rarely question a finding by the Board that the refugee claimant is not credible. If the Court allows the judicial review application, it will return the matter to the IRB for a new determination before a different panel of the Board; the court cannot substitute its own decision on the merits of the case. If the Court dismisses the judicial review application, its decision cannot be appealed to the Federal Court of Appeal unless the Federal Court certifies that "a serious question of general importance is involved and states the question."⁹⁷ The minister can also judicially review a positive refugee determination. The same leave application process applies in these cases as well.

A leave application is a request for the Court to hear the case. In 2004, of the just over 9,000 applications for leave in refugee matters, the Federal Court granted leave in only 12 percent of the cases.⁹⁸ The Federal Court does not keep data on leave applications or judicial review decisions that are disaggregated by gender or by any other category. As such, we were unable to ascertain whether the court is more likely to grant leave or overturn original decisions in gender-based persecution cases than in other cases. Our principal focus has been on how refugee determination is experienced by the majority of claimants. Involvement with the Federal Court is not a typical experience.

Refugee matters make up a significant part of the Federal Court's workload and the Federal Court makes important contributions to refugee decision making. Nonetheless, judicial review is expensive and technical in nature. Most individuals do not have full access to the Court, because of the leave process. For these reasons, we believe that a separate merits review process is vital if the single-member refugee decision making format is maintained.

Pre-Removal Risk Assessment

The Pre-Removal Risk Assessment (PRRA) is a new procedure introduced by the IRPA.⁹⁹ On the face of it, the PRRA provides the potential for protection to a broader range of people than under the former *Immigration Act*. For failed refugee claimants, the PRRA replaces the review under the Post-Determination Refugee Claimants in Canada Class (PDRCC).¹⁰⁰ The PRRA is also available for persons found ineligible to have their claims heard by the IRB or for those whose claims had been withdrawn or abandoned. In the case of failed refugee claimants, a PRRA application triggers an automatic stay of removal until the application is decided. For persons who apply for a PRRA in other scenarios, there is no statutory stay of removal.

The stated goal of the PRRA is to ensure that Canada meets its commitments under the *Refugee Convention* and the *Convention Against Torture* not to return people who face certain kinds of risks.¹⁰¹ However, in practice the PRRA is linked to the government's enforcement agenda. Policy in this area is developed by CIC and determinations are made by both CIC and CBSA officers.¹⁰² While determinations of the application are made by PRRA officers with CIC, it is officers with the CBSA who notify a person of her/his eligibility to make a PRRA application, and who inform applicants of the decision. The PRRA is only initiated by CBSA when a removal order is enforceable.

Because the PRRA is open to anyone subject to a removal order, the statistics about this procedure do not tell us exclusively about refugee claimants. However, given that future risk is central to the assessment, it is likely that there is a higher percentage of failed refugee claimants in this process than in the general removals stream.

The PRRA is a paper review process. An oral interview is possible, but rarely takes place. Failed refugee claimants may only present "new evidence"; that is, they can only submit evidence that was not available during their refugee hearing or which could not have reasonably been obtained. Assessments of risk are based on the refugee definition or on a risk of torture or risk to life, or a risk of cruel and unusual punishment.¹⁰³ The Federal Court has been asked to review the standard of proof for a PRRA, to consider whether it should be

stricter than for refugee determinations. The result of a positive PRRA is the conferral of refugee protection or a stay of removal, in the case of those who are criminally inadmissible.

The PRRA is one of the two areas that the CIC's original gender impact assessment of the new legislation flagged as potentially important to women. The reasoning at that time was that as some women would not easily be able to recount their experiences with gendered persecution, this procedure would provide another, later opportunity to tell their stories. Having indicated a potential gendered impact here, CIC has tracked sex-disaggregated statistics for the PRRA process since its inception.

Most PRRA applicants are men. Between June 2002 and June 2004, 34 to 37 percent of applicants were women.¹⁰⁴ This portion is slightly less than the portion of refugee claims made by women, but given women's slightly higher success rates in the refugee process, the difference is not significant. We can conclude that the PRRA process is used by men more often than by women. This may indicate more removal orders issued to men.

The success rate for PRRA applications is very low. The national average since its inception is about three percent. Women are slightly more successful than men, with a rate of 2.8 percent as compared to 3.4 percent. Taking the low success rate into account and the overall number of applications, this means that between mid-2003 and mid-2004, 88 women made successful PRRA applications and 124 men.

It is difficult to assess whether the PRRA is meeting its objectives from a governmental point of view. Situated as a final attempt to ensure that international obligations are not breached, and given very tight time frames and a paper-based process, one would anticipate a very low success rate. That is, the low success rate may mean government objectives are met.

From the point of view of refugee claimants and advocates, the PRRA is a problematic process with very low odds of being able to address inadequacies in the refugee process. The fact that PRRA officers cannot consider the evidence that was before the IRB affirms that the PRRA is not and cannot function as an appeal of a refugee determination. Few lawyers would advise a client *not* to apply for a PRRA. On the other hand, few refugee claimants will have new evidence available at this time. Furthermore, a paper process is unlikely to reach a different conclusion than the IRB on the crucial issue of credibility.

Our respondents were unanimously critical of the PRRA process. One person who had experienced the process said:

I think PRRA is only a legal way of the government washing its own hands. The things I said at the PRRA I should have been able to say at the initial hearing but because of the dynamics of the hearing, I had no chance to say these. They required more proof at the PRRA, but what more proof should I give? I had no claim as a refugee in their mind because the Philippines is no longer considered a repressive country. ...I was surprised to know during

the PRRA hearing that they did not ask really substantive questions, only questions related to inconsistencies in the documents... whatever will confirm their pre-judgment of your case.

In considering whether this process is meeting the needs of women who have had difficulty relating their stories of gender-based violence as the initial CIC assessment suggested, more information is needed. **We recommend that an assessment of the reasons for PRRA determinations be made. We assume that CIC will continue tracking outcomes on a sex-disaggregated basis.**

We also recommend that PRRA statistics be tracked on the basis of whether the individuals concerned are failed refugee claimants. This will provide some insight into how the refugee process and the PRRA process are co-ordinated. We have learned from key informants and claimants themselves that many claimants do make PRRA applications. It is important for future policy development to understand whether this process is being used predominantly as an inadequate substitute for a refugee appeal process. For example, if all of those who are successful at this stage were first refugee claimants, it may be more appropriate to have a full fledged refugee appeal process, rather than the PRRA. Looking at reasoning at this phase, rather than only at outcomes, will provide some indication of the extent to which the PRRA is being used to "correct errors." This indication is also important to evaluating the role of refugee appeals.

Officers responsible for PRRA determinations have received at least some training in gender issues. We applaud this development, and view it as evidence that CIC is prepared to follow through on its own assessment of potentially gendered impacts in the refugee determination process. **We recommend that guidelines similar to the IRB's guidelines on gender-based persecution and for training in this area to draw on the experience and resources of the IRB. We also recommend that the standard of proof for PRRA decision making be the same as for refugee decision making.**

Humanitarian and Compassionate Applications

Another option open to failed refugee claimants hoping to remain in Canada is applying for a humanitarian and compassionate exception to the law.¹⁰⁵ The Minister of Citizenship and Immigration has the capacity to grant an exception to any legal requirement. These exceptional grants lead most often to permanent resident status. Any person can apply for an exception on humanitarian grounds; the process is not limited to failed refugee claimants.

There are no statistics available to show what percentage of humanitarian and compassionate applications come from failed refugee claimants. Based on anecdotal evidence and his own experience, one CIC official stated that 50 percent of applications were by failed refugee claimants.

Humanitarianism and compassion are not defined in the legislation. The IRPA did change the stated considerations these applications by explicitly naming the best interests of the child¹⁰⁶ and public policies as considerations. While the best interests of any child affected by the decision must be taken into account, these interests are not determinative.¹⁰⁷

Making an application costs \$550 per adult and \$150 per child. The onus is on the applicant and typical applications present detailed documentary evidence. As the process is joined to a permanent residency application, the steps for that process must also be completed.

Citizenship and Immigration Canada (2005) has guidelines for decision making in this area. An exemption will only be granted if the applicant can show that he or she will face hardship if required to make a permanent residency application outside of Canada. In addition to demonstrating undue hardship, the applicant must show establishment in Canada. The factors that tend toward establishment include English/French language skills, employment, improvements in education, presence of family members/relatives in Canada, Canadian born children, community involvement and specific hardships (such as ones that may be faced by women), if they are returned to their home country. These criteria are guidelines only and do not have the status of law.

Statistics are not available to show how long applications take to determine, and anecdotal evidence suggests significant variations. The CIC Web site states that it takes five to six months for the first stage of approval (CIC 2005).

In the 1998 Legislative Review, which was an important step toward drafting the IRPA, the broad capacity to make humanitarian and compassionate exceptions was strongly criticized (Immigration Legislative Review 1997). The authors found that entire programs, with no legal parameters, had developed under this exceptional capacity. The principal example at that time was allowing partners of Canadian citizens and permanent residents to apply for permanent status from within the country, when ordinarily applications needed to be made abroad. The IRPA partially responded to this concern, by creating a spouse and common-law partner in Canada class, but did not otherwise reduce the capacity for humanitarian and compassionate decision making.

Our key informants have told us that it is difficult for failed refugee claimants to get humanitarian and compassionate exceptions. Because the factors taken into account are primarily "establishment" criteria, those who are the most destitute are the least likely to meet them. The factors most positively considered are economic factors, such as employment, assets, housing, English/French language skills and volunteer work, as well as ties with family, friends and community in Canada.

These factors are often gendered. Some key informants commented that women have a harder time than men meeting these standards, because their child-care responsibilities meant they were less likely to hold jobs and more likely to receive social assistance, as well as having less time to pursue language training or educational opportunities.

Several informants called for a review of the humanitarian and compassionate (H&C) process.

H&C is not a humanitarian review; it is not a compassionate review. It's any but — it's an "establishment" review. If you can't show you're established in Canada, then you're not allowed to stay.

H&C is all about being fully employed. Someone who is fully employed and making decent money is what works. There is a big disadvantage for people with children.

It is impossible to assess these comments against patterns in the data as no statistics are available in this area. The only statistics relate to humanitarian and compassionate application prior to the IRPA. The available numbers group together all applicants, without indicating whether applicants were previously in the refugee stream.

Between 1997 and 2001, approximately 15,000 decisions in this area were made each year. Women applicants outnumbered men by about one third. Success rates were very high, between 80 and 90 percent, with women about 5 to 10 percent more successful than men. These numbers support the contention of the legislative review report that humanitarian and compassionate exceptions were being used extensively for in Canada spousal applications. Family class partner application is the only immigration category where women typically outnumber men. There is no information about what is happening in this category now that it is no longer used in this way.¹⁰⁸

We recommend that humanitarian and compassionate applications be tracked on the basis of whether the applicants are failed refugee claimants. These statistics should be further sex disaggregated, and also cross referenced for success rates. On this basis, it will be possible to understand to what extent this process is being used as an avenue of appeal for failed claimants, and if it is a successful avenue.

In addition, there will be a further basis for considering the extent to which humanitarian and compassionate exceptions may be gendered. Numbers up to 2002 suggested a strongly gendered pattern. More recent anecdotal evidence, in combination with the policy criteria, suggests that women may be disadvantaged in these applications. Both suggestions may be of concern and should be investigated.

Two further interrelated issues arise. First, it is that it is generally acknowledged by all those involved in refugee matters in Canada that some people arrive who do not meet legal protection criteria but whom Canada will ultimately allow to remain. To the extent that it is possible, these people should be identified in advance, rather than put through the refugee determination process. This will save resources, and greatly speed the process of re-establishment in Canada for vulnerable individuals. **We recommend a "front end" humanitarian process, perhaps linked to port of entry screening, as a means of saving resources and improving genuine humanitarian effects of this law.**

The second issue is that the current policy guidelines for these decisions reflect immigration criteria, not humanitarian values. This dissonance is misleading, both to the Canadian public and to individuals making applications. Public support for this program seems to be low, which is not surprising given that its rhetorical impact and its policy content are diametrically opposed. Individuals making applications spend money and time on a process that is unlikely to assist them. Lengthy processing times make it harder for individuals to get on with their

lives. They also make it more difficult to remove individuals who ultimately are told to leave Canada; this detracts from public confidence in the immigration system generally.

While it is important to have some flexibility in the law, the current humanitarian and compassionate program does not adequately provide that. In its current form, it is not meeting the needs of the most vulnerable women, men and children in the process. It risks undermining public confidence in the system. **Humanitarian and compassionate policy guidelines should be rewritten to focus on genuine humanitarian criteria.** If the government wishes to maintain a shadow immigration procedure, a separate program should be devised with distinct criteria. An alternative to this would be to consider periodic amnesties for those who are out of status or out of time, but who are economically integrated.

Security Certificates

The security certificate process deserves mention, because it is so highly publicized. Under this process, people who are determined to be inadmissible on the basis of evidence the government would like to keep secret for national security reasons can be detained pending removal from Canada.¹⁰⁹ This procedure may be applied at any stage in the refugee process, or to any other person without Canadian citizenship. Some recent high-profile cases have involved refugees or claimants. Reflecting the pattern we have seen in other security areas, this procedure is applied much more often to men than women. Of the 27 certificates issued for 26 people since 1991, when the procedure began, only one woman has ever been the subject of a security certificate.

In keeping with our earlier security-related recommendations, **any policy area with a stark gendering pattern should be monitored to ensure that pernicious stereotyping is not at the root of the pattern.** It may well be that more men are security risks than women, but this conclusion should never be applied reflexively.

Summary

The single most important conclusion we have drawn in this chapter is that the government is not gathering and publicizing enough information to form the basis of a gendered analysis of what happens to people after a refugee decision has been made.

While a grant of refugee status is the ultimate "prize" in this process, refugees in the Canadian community remain vulnerable. Seeking permanent residency and family reunification means that they continue their involvement with the complexities of the immigration bureaucracy for years. For those who are refused refugee status, there are several routes but no particularly good option. It is our view that a robust system of refugee appeals would do a better job of addressing the needs of individuals, Canada's human rights commitments and humanitarian preferences than the current array of options, each with a low possibility of success and problematic process.

There are good reasons for believing that gender may matter in the post decision phase. It is likely that women are more burdened by the stresses of family reunification, whether they are waiting in Canada or abroad. It is plausible that gender may have an effect on how risk is determined in a pre-removal process, or on how humanitarian concerns ought to be assessed. For these reasons, more systematic gathering of information in this area is an important first step.

7. GENDERING THE HUMAN (IN)SECURITY OF REFUGEE CLAIMANTS

Our original research proposal sought to address the question: "What are the gendered effects of recent changes to immigration law and the politics of security on refugee claimants in Canada?" We remain committed to examining the gender implications of the human security agenda. We are also committed to examining the human security agenda using gender analytical lenses, based on the lived experiences of female and male asylum seekers in Canada. Our original research approach demonstrates links between human security issues and citizenship rights. These links are however not often analyzed in terms of how the Canadian government's human security and gender equity agenda pertain to immigrants and refugees who are not deemed full citizens.

In this chapter, we address what it means to have a gendered human security perspective when refugee claimants are at the centre of analysis. Here we attempt to establish the connections between human security, gender and refugee issues. We bring into clearer focus the national policy relevance of gendered human security concerns as they pertain to refugees in Canada.

The Canadian policy relevance of the refugee-gender-human security nexus is significant for several reasons. First, Canada is known as a safe haven for refugees, in particular women, as demonstrated by the country's commitment to key international human rights documents (see Chapter 3). Second, Canada was the first among OECD countries to develop the Guidelines on Women Refugee Claimants Fearing Gender-Related Persecution. Third, our national government has made commitments to undertake gender mainstreaming within the bureaucracy and to do gender analysis of its refugee and immigration policies. Fourth, Canada is also among those committed to an international human security agenda.

Canada's contribution to human security discourse is well recognized in international circles. However, the official discourse carries an assumption that human security has greater relevance to less developed countries plagued by internal wars, poverty and conflict. In other words, human security is more important elsewhere, than here. The United Nations Development Programme's original formulation understands human security to encompass "freedom from want" and "freedom from fear." However, *Freedom from Fear: Canada's Foreign Policy for Human Security* published by the Department of Foreign Affairs and International Trade (DFAIT 2002) presents a much narrower focus on "freedom from fear," which primarily includes public safety, conflict prevention and protection of civilians caught in conflict. It neglects the "freedom from want" aspect, which underscores poverty, illiteracy and other systemic causes of vulnerability and insecurity. As such, the much narrower Canadian understanding of human security could diminish potentially progressive applications of the concept.

Freedom from Fear underscores human security concerns of international refugees under its "protection of civilians" and "conflict prevention" priority components. Where refugees are mentioned in *Freedom from Fear*, it is almost always in reference to the human security of those fleeing civil wars or living in refugee camps abroad, not to those who seek protection

in Canada. This bifurcated view of human security — one for Canadian citizens and another for those living in conflict-ridden areas — thus denies the interconnected and holistic analysis offered in the human security perspective. It also contributes to the persistence of the view that the human security of people in Canada is not at issue, and that we should not be concerned with the human security of male and female non-citizens living or seeking refuge in Canada. These attitudes also help in the persistence of the myth that refugees bring insecurity.

Human security is thus primarily used by the Canadian government as a foreign policy tool. As such, the use of the concept human security in official papers such as *Freedom from Fear*, suggests its little relevance on the domestic front, except in the area of public safety. Under public safety, the document underscores the objective of countering “the growing cross-border threats posed by terrorism, the trafficking in illicit drugs and the spread of organized crime” (DFAIT 2002: 3). Post-September 11, 2001 events have, therefore, brought human security issues closer to home, albeit within the scope of increased national and border security concerns. In both respects however, that is, the conceptualization of human security as a foreign policy tool and as a national security issue in the post-9/11 era, there is little room to articulate the interests and security of refugee claimants in Canada. As non-citizens, refugee claimants do not have the same guarantees to basic rights and protections that may be denied on the basis of the citizenship or permanent residency criterion. In the process, whatever little space is given to gender equality, refugee, and human security concerns are further constricted. Alternatively, gender mainstreaming and gender-based analysis merely become optional exercises to conform to international standards and domestic commitments.

Differential patterns in immigration and refugee protection policy approaches in industrialized states like Canada may be partly explained by divergent “national interests” and security concerns (Van Selm 2003). We argue that broader conceptions of security that go beyond state and military dimensions, such as human security long advocated by the Canadian government, especially when informed by feminist analysis, positively impact refugee protection. Hence, it is important for Canada to close the gap between its refugee protection policies, its advocacy of human security worldwide and its espousal of gender equality.

The first section of this chapter contrasts the human security and national security agendas. The second section builds on this comparison, highlighting gendering and racialization, and concomitant demonization of refugees in context of the post-9/11 war against terrorism. The third section further provides a gender analysis of human security concerns of male and female refugee claimants arising from our examination of international standards. It highlights the importance of going beyond gender-based persecution guidelines as a yardstick for measuring and evaluating human security indicators of refugees using gender analytical lens.

Human (In)Security, Human Rights and Vulnerability of Refugees

The human security agenda has become a necessary corrective to the inadequacies of state-focussed, military-driven national security concerns. As an analytical concept and as a practical vision, human security represents a comprehensive, integrated and holistic

approach to addressing multi-faceted and connected threats related to food, health, environment, economic, political and personal life (UNDP 1994: 23-25). These threats may arise from fear, hunger, poverty, conflict, ignorance, cultural deprivation, and violation of basic freedoms and human rights (Van Ginkel and Newman 2000).

Even before the emergence of human security in the international development community, academic discourse has long pointed to the inadequacies of traditional state-centred views of national security. Feminist analyses of international relations have particularly criticized such views for promoting conflict and deterrence based on an androcentric and masculinist ideology.¹¹⁰ The priority given to international security, understood as military defence of territory, has shaped national security or the imperative of defending state territory against, and deterring, perceived and actual threats primarily using military and coercive means. This dominant view of security is rather limited for its exclusionary character, and its asymmetrical attention to military and state as opposed to individuals and communities. It is also narrow, because of its marginalization of rights concerns especially for non-citizens, and the poor and other disadvantaged groups that do not enjoy their citizenship rights to the fullest. Recognition of the limitations of such state-centric views of security has led to a human security concept, a key element of the still evolving security discourse.

In other words, national security implies statist views while human security represents solidarist views of the security of the global community. When the human security of individuals and communities is denied, the security of states is also threatened. Herein lies the close links between human security and refugee movements.

Human security therefore regards human displacement as a pressing issue not only because it has repercussions on other essential constructions — such as state borders and economic development — but because individuals and people collectively have rights that must be upheld even when they do not fit squarely with the “high politics” agenda of conventional international security (Newman 2003: 8).

The movement of refugees to Canada is thus closely connected to global patterns of vulnerability. The issues and problems that refugees confront in Canada are sometimes as complex as those they faced and left in their countries of origin and temporary host societies. One could therefore not fully speak of human security of a group of people in one place without understanding the presence of human security, or lack of it, in other places. One must necessarily take a global perspective by seeing local-national-international connections in the refugee issues.

Such a global perspective is clear in the above official views, demonstrating the all-encompassing nature, as well as the comprehensive complications, of human security (see Box 1). But as chapters 4 to 6 demonstrate, these official views of human security are a stark contrast to the unofficial stories of human insecurity, injustice and vulnerability related by refugee claimants themselves.

Box 1. Definitions of Human Security: The Official Picture

"Human security can be said to have two main aspects. It means, first, safety from such chronic threats as hunger, disease and repression. And second, it means protection from sudden and hurtful disruptions in the patterns of daily life — whether in homes, in jobs or in communities. Such threats can exist at all levels of national income and development" (UNDP 1994: 23).

"Human security, in its broadest sense, embraces far more than the absence of violent conflict. It encompasses human rights, good governance, access to education and health care and ensuring that each individual has opportunities and choices to fulfill his or her potential. Every step in this direction is also a step towards reducing poverty, achieving economic growth and preventing conflict. Freedom from want, freedom from fear, and the freedom of future generations to inherit a healthy natural environment — these are the interrelated blocks of human — and therefore national — security" (Kofi Annan, 2000).

"Human security refers to the quality of life of the people of society or polity. Anything which degrades their quality of life — demographic pressures, diminished access to or stock resources, and so on — is a security threat. Conversely, anything which can upgrade their quality of life — economic growth, improved access to resources, social and political empowerment, and so on — is an enhancement of human security" (Ramesh Thakur, Vice-Rector, Peace and Security, UN University as quoted in Harris and Mack 1997: 53-54).

Perhaps like "human rights" and "development" (two other major concepts that came before it and animated postwar discursive practices), human security runs the risk of being, if it has not been yet, a misused and highly contested analytical concept. There is almost a conflation between human security, human rights and development concerns, if not an equation: Human Security = Human Rights + Development. Yet, like human rights and development, there is something important and substantive that human security discourse could bring and that its advocates could do if the concept itself is going to be meaningful. At the core of human security is "a multidisciplinary and comprehensive approach to *critical* welfare issues and questions of survival. Challenges and solutions are seen not as phenomena that can be addressed in isolation from each other, but as being interconnected, and even sometimes interdependent. Human security must be approached in an inclusive and holistic manner" (Newman 2003: 15-16).

Why focus on human security now? And what is "new" about human security that earlier discussions of human rights and development did not have? The contextual origins of human security parallel that of another powerful concept — human rights — that came in the aftermath of atrocities during World War II and the postwar search for alternative global institutions that can uphold peace, security and development. Likewise, the concept of human security in the 1990s emerged alongside concerns for better institutions of national and international governance that would enable the convergence of the global development and human security agendas (Thomas 2001). Human rights became highly prominent in the 1970s as a conceptual foil against repressive authoritarian regimes in developing countries. Likewise, the popularity of human security as a concept coincided with the re-emergence of

poverty reduction in the agenda of the international development community. To a certain extent, (global) human security is a concept shaped by globalization.

Why is this history ripe for feminist analysis? This historical backdrop to the human security agenda is instructive for feminist analysis of refugee issues from a global political economic perspective for three reasons. First, human security takes into account, as a starting point of its analysis, the situation of the poor and vulnerable around the world, including those who live in South-like conditions within the North. Thus, it potentially offers a fruitful analytical concept and related tools, for example, a human security index, that may be applied to the situation of refugees who are often considered to be among the world's poor and vulnerable. Bringing in gender analysis from a feminist perspective may further sharpen the concept and tools of human security.

There has been considerable debate over the past decade about developing a human security index that would parallel the Human Development Index which is published in the annual report of the United Nations Human Development Programme. This index draws on data about life expectancy, education and income to create a single composite measure ranking countries around the world on their quality of life. The debate about the value of human security index is heated.¹¹ Several versions of such an index currently exist. None is systematically gendered. However, gendered measures, including gendered measures of refugee processes, could be incorporated into this emerging measurement device.

In addition, both the human rights and the development agenda have not used women's experiences or gender perspectives as a starting point of analysis. The multidisciplinary and comprehensive approach of human security parallels that of feminist analysis and its scrutiny of the intersectionality of oppressions, vulnerabilities and marginality. Moreover, like the intent of human security to address root causes of human insecurity, feminist analyses, especially those grounded in radical political economy, seek to revolutionize our thinking about problems, their dynamics and solutions. Thus, a feminist analysis of human security could provide new insights and analytical rigour to the examination of refugee and asylum issues. It could offer a re-orientation of security that encompasses practical needs, as well as humanitarian and ethical requirements. Such re-orientation should incorporate not just gender concerns but also sensitivity to race, nationality, (dis)ability, sexual identity and other axes of social difference and diversity.

Third, if the human security agenda cannot serve as a necessary corrective to the bankruptcy of the hegemonic neo-liberal development agenda, then no amount and quality of gender analysis will save the agenda of human security. No matter how well meaning and promising it may seem, a gendered human security agenda is wasted when both gender and human security perspectives are mere additives to an already faulty development agenda. Feminist analysis, from a pro-poor, pro-refugee and rights-based perspective, may lead to a plea for convergence of development and the human security agenda in analytic terms, without questioning the form of development with which it is being coupled.

Thus, it is necessary to de-link human security from neo-liberal development policies. It is also necessary to bring back the human rights dimension when discussing the human security of refugees in their host countries or countries where they seek refuge. Refugees are already, by definition, victims of human rights violations and yet, often find themselves victimized by laws and circumstances meant to "protect" them in their country of destination. Human security as a comprehensive and holistic concept, when merged with feminist analysis and the powerful discourse of human rights, may potentially bring about an alternative development agenda.

Yet, despite the well-recognized global patterns of human insecurity and vulnerability that produce refugees, industrialized states and the international community, including the UNHCR see repatriation as *the* solution to the global refugee problem (Chimni 2003). There is a lack of emphasis on local integration and resettlement in third countries, which apply only to less than one percent of the world's refugees. Women refugees who enter industrialized third countries under gender-based persecution guidelines represent an even more minuscule number. There is also less attention given to creating systematic legal and policy frameworks for peace-building strategies in "post-conflict" societies for refugees who return to them. The current focus is on repatriation or early return of refugees, without adequate analysis of the sustainability of return, the risks of reintegration, or the conditions for long-term security and development of refugees.

We urge the Canadian government to take a leadership role within the international community by calling attention to the risks involved in the early return of refugees to their home country as the key solution to the global refugee crises. Attention to the risks and sustainability of early return, as well as measures to create systematic legal and policy frameworks for lasting peace building, conflict resolution, reconciliation, reintegration and development strategies in post-conflict societies for returning refugees, would make important contributions to global understandings of human security. Canada's perceived leadership role in the global human security agenda will be served well by this focus on the human security of refugees around the world, including those who appear at our borders.

Gendering Asylum and Human (In)Security in the Post 9/11 Context

Refugees and refugee issues represent the starkest example of tension between human security that focusses on the individual and communities, and models of national security that focus on protection of the sovereign states and military defence of territory. This tension has been heightened in light of the erosion of the global human security agenda in the post-September 11 events, creating an even tighter environment of border controls and regulatory regimes governing refugees. Unlike the more gender-friendly human security concept however, gender considerations are often blatantly ignored in the national security discourse, which prioritizes state security over individual and collective human security and human rights.

The events of September 11, 2001 exacerbated the problems and challenges that already beset the refugee protection system. It has been argued that Canadian refugee policies in fact follow a national security, not human security framework even before 9/11 (Whitaker 2002). Many of our key informants agreed that the negative climate against refugees went from bad to

worse after September 11. The September 11 events further strengthened the association of refugees and immigrants with terrorist activities. The post-September 11 climate could thus be characterized by a "hardening of attitudes" toward refugee claimants. This is clearly seen in the perception that the security and rights of refugees, who are in the minority, should be set aside, or that the curtailment of their rights could be justified, if and when the security and protection of the general Canadian population are at risk. Thus, more restrictive measures purportedly to protect Canadian national security and public safety create human insecurity for migrants and asylum seekers (Lowry 2002). The human insecurity of refugees is therefore shaped by a discriminatory treatment largely founded on fear, a fear of refugees as potential terrorists who may create instability and insecurity for Canadians.

The UNHCR has raised concerns that public prejudice and unduly restrictive laws or administrative procedures may victimize refugees. Such concerns of the UNHCR with discriminatory asylum policies within and outside Western states cover "racism and xenophobia; the tendency to link asylum seekers and refugees to crime and terrorism; restricted admission and access to refugee status determination; exclusion based on religion, ethnicity, nationality, or political affiliation; deteriorating treatment of asylum seekers; withdrawal of refugee status; deportation and extradition; and increasing obstacles to resettlement" (Newman 2003: 11).

The situation for refugees is particularly tense in the United States, where the refugee protection system is under threat. Yet, even before 9/11, the United States already had tight controls to scrutinize refugee claimants compared to other categories of immigrants, such as business and student visa applicants. The mounting evidence in the United States points to decreasing international and local assistance for refugees and steep reductions in refugee admissions. Asylum seekers and refugees now fall within the jurisdiction of the new Department of Homeland Security. They are likely to become more vulnerable as immigration services and enforcement functions are separated and as immigration functions are viewed narrowly as matters of state or national security.

The above trends raise well-founded concerns that the increasing alignment of Canadian and U.S. border security controls and other policies toward refugees, especially under the Safe Third Country Agreement, may deny rights to refugees. The harmonization of Canadian refugee policies and administrative measures with those of the United States may also erode Canadian independence in charting its own directions in ensuring the public safety, not only of Canadians but of all people residing in Canada. It may also damage Canada's credibility and reputation as a champion, if not trailblazer, of the human security agenda. More important, treating refugees as potential terrorists, or seeing refugee flows and migration as threatening to states, not only panders to the state-centric definition of security, but also creates a perverse notion of human security.

Gendering human security implies gender consideration of classic human rights concerns plus physical/material security and welfare of individuals, families and communities. It requires paying attention to the systemic requirements and preconditions that would eliminate refugee-producing situations. Yet, post-9/11 legislative and policy agendas

seem to have set aside both human rights and human security considerations in favour of national security measures when dealing with immigrants and refugees. This trend will further expose and reinforce the contradictions of patriarchal politics, masculinist privilege and misogynist fundamentalisms of all types (Eisenstein 2002: 95), and does not bode well for the welfare and security of refugee claimants.

Toward a Gender-Aware Human Security Index for Refugees?

Why is human security relevant to understanding gender, refugee and asylum issues? The four essential characteristics of human security identified by the UNDP (1994: 22-23) all apply to the refugee situation. Like human security, the refugee question and women's equality question are all *universal* concerns; their components are *interdependent* and they are *centred on people*. The solutions to refugee situations and gender-related oppression are also "easier to ensure through *prevention* than later intervention" (UNDP 1994: 22). Refugee definition criteria and gender issues also concern the seven dimensions of human security: economic, food, health, environmental, personal, community and political, and therefore, require multi-faceted responses.

As feminist analysts have pointed out, gender concerns have not been readily absorbed into the human security agenda, both at the analytical and practical levels. Gender equality is still "a missing element in human security discussions" (Woroniuk 1999: 25). Much official discourse has not recognized aspects, such as women's human rights, various forms of violence against women, including domestic violence, sexual violence and violation of reproductive rights, and gender inequality in control over resources, power and decision making (Woroniuk 1999: 30-34). Yet, gender is a well-recognized factor shaping armed conflict, political violence and displacement, as well as efforts in post-conflict reconstruction and rehabilitation.¹¹² Female refugees especially experience gendered forms of insecurity during armed conflicts and other forms of community-level violence, such as rape, ill treatment during flight and upon their relocation in camps, that produce refugee movements within and across national borders.¹¹³ Fear, persecution, human rights violations, underdevelopment and other causes of displacement and flight, are all gendered experiences. This is because of the differential roles and responsibilities of women and men in society and their differential power and control over resources (Mertus 2000, 2003). Gender has been demonstrated to be central to the experience of, as well as the struggle against, insecurity. Gender analytical perspectives are important to understanding the differential effects and outcomes of both refugee-related policies and wider human security concerns that encompass material sufficiency, vulnerability and deepening inequality.

The Canadian government's official response to the gender analysis of the refugee issue has been to create guidelines to accept refugees on the grounds of gender-related persecution. As we point out in this report, these address only one aspect of refugee determination in Canada. Moreover, gendering and racialization processes may also combine when stereotypical understandings of gender, racial and ethno-national cultures affect decisions based on the guidelines. For example, stereotypes of Islamic and Hindu cultures as particularly oppressive has meant that Indo-Caribbean women have been more successful than African-Caribbean women in refugee claims based on domestic violence (Razack

1998). We have therefore recommended that guidelines be re-examined regularly, and that parallel guidelines be developed for other stages of the refugee process.

The trends emerging from our research show the gender differential impacts of the post-9/11 aftermath on male and female refugee claimants, which raise important insights from a human security angle. There is still an overrepresentation of male asylum seekers among those who undergo refugee determination procedures before and after 9/11. If source countries produce a more or less equal number of refugees but almost 70 percent of refugee claimants who come to Canada are men, then where have most refugee women gone? Perhaps many are discouraged by the lack of access to exit documents, such as passports, or to resources for flight or transportation. Mobility is gendered activity, influenced by gender-based seclusion and division of labour. This suggests that the new enforcement around availability of identity and other official documents may have continued the pattern of favouring men who often have easier access to identification and other similar documents. When female members of refugee families have difficulty establishing identity at the border, or when they experience hurdles in accessing official documents, they are likely to fall prey to underground suppliers of fake identities that may be connected to human traffickers. This may perhaps explain the overrepresentation of women and girl children among victims of human trafficking. Women and girl refugees travelling alone are particularly at risk, and officials dealing with them need greater vigilance and gender sensitivity.

Asylum seekers' movements and means of mobility are particularly gendered. While more men come to Canada, more female refugee claimants reach Canada by land than by air. From a human security lens, this trend may suggest gender differential access to resources and means of transportation, a predictable trend considering women's lack of entitlements to land and other forms of property that could be sold, mortgaged or used as bribe when leaving their places of origin. While the statistics available do not correlate gender with race and nationality, we suspect that gender has a much stronger association with class, income, or socio-economic status. Indeed, there is growing evidence that a significant proportion of asylum seekers depend on smugglers to enter industrialized states (Koser 2003). A substantial number of those who fall prey to human smugglers are women. The smuggling-asylum nexus is therefore a gendered one and intimately connected to the gendered patterns of vulnerability, inequality and insecurity. Thus, more punitive legislation to restrict immigration and measures to control the borders potentially slow international efforts to combat trafficking while threatening the rights of refugees (Oxmann-Martinez et al. 2001).

As pointed out in Chapter 4, male asylum seekers in Canada are overrepresented in immigration detention, perhaps owing to their greater numbers. Young, able-bodied men from racialized backgrounds are particularly vulnerable to profiling at immigration and border controls, due to their identities associated with terrorists' profiles. Many in the refugee advocacy community are concerned about racial profiling at this point in time, and are disturbed by news of racial profiling in the United States. **We recommend that the Canadian government monitor its practice in detention decision making and eligibility screening to see if there is evidence of practices that could be labelled racial profiling. This would involve tracking decisions by factors including age and country of origin,**

as well as gender. Data gathered should be publicized, and could form the basis of policy adjustments if racial profiling trends do emerge.

Gender inequality in power and decision making also shapes refugee determination processes. To complement gender considerations in employment equity, it is also important to emphasize both gender and cultural sensitivity, as well as anti-racist education, in the hiring, training and promotion of front-line staff, especially RPOs and CIC-IRB decision makers. Screening interview procedures at the border and the airport need not only be gender sensitive and culturally sensitive; they also need to be compassionate and humanitarian, so refugee claimants and their families are treated with dignity and respect, not with malice and suspicion.

Refugee determination in Canada has been scrutinized using gender as an analytical lens, yet, it is still treated outside the realm of influence of the human security agenda. This ill-recognition of the interconnectedness of the human security of both Canadians and refugees tends to reinforce this bifurcated view of human security, and in the process undermines the government's own prescription of doing gender-based analysis of all its policies, including those related to human security. In other words, gender-based analysis and gender mainstreaming practices are rendered useless when wedded to purely national security measures masquerading as human security concerns. **We recommend that gender-based analysis and gender mainstreaming exercises be incorporated in policies related to human security and national security, especially those concerning migrants and refugees.**

It is possible to develop a gender-savvy human security indicia tailored to meet refugee claimants. This would resemble a merging of the ideas behind a human security context and the Gender and Development Index and Gender Empowerment Index. We propose a number of key indicators that may be useful in developing such an index:

- rate of acceptance of male and female refugee claimants;
- rate of denial of refugee protection to male and female claimants;
- rate of detention of in-land refugee claimants, both male and female, and those single and with family members;
- availability of female and male interpreters at the land borders, airports, and CIC office initial screening interviews;
- availability of female officials at the initial screening interviews if female refugee claimants request them at the border, airport or CIC office, as well as availability of information that such request may be made;
- availability of legal aid, as well as information about how to pursue this aid, for refugee claimants;
- availability of social welfare and services, and information about such services to newly arrived refugees;

- assessment of the length of time between granting of refugee status, applying for permanent residence and sponsorship of family members;
- integration of refugees into the Canadian labour market;
- availability of affordable housing for those in the refugee determination process;
- attendance at English and/or French classes, and regular public schools for both in-land refugee claimants and government-assisted refugees, and their family members; and
- integration of both in-land refugee claimants and government-assisted refugees into existing immigrant and refugee organizations, solidarity networks, church-based organizations, etc.

Summary

Canadian legal frameworks, policies and regulations pertaining to the refugee determination do not fit well with the key intentions of either the human security agenda or the gender equality agenda of the Canadian government.

The institution of refugee protection in Canada is potentially threatened at this point in time. Refugees are seen to pose two potential threats to the state: the (uncontrolled) crossing of the border and their activities in the host country by importing conflict from their homelands.

An analytical shift to human security infused with gender-based analysis, if it is to be meaningful and relevant to Canadians and non-Canadians living in Canada, needs to include concerns of immigrants and refugees, including in-land claimants. **We therefore recommend that the Canadian government revisit its *Freedom from Fear* policy statement to incorporate a more holistic and comprehensive view, especially one that considers the human security of both international and in-land refugees, the fear, want and vulnerability that they experience.** An official discourse that continues to support a hierarchical vision of national and human security and a bi-furcated view of human security — one for Canadians and another for everyone else — erodes the original potentially progressive conceptual foundations of human security and contributes to growing public cynicism about the concept.

8. CONCLUSIONS

The *Immigration and Refugee Protection Act* makes an unprecedented Canadian legislative commitment to include a gender-based analysis in annual reporting of actions under the Act. This report considered how this is being carried out in the area of refugee determination. Our conclusion on this point is that while planning is underway to begin a gender-based analysis, the analysis phase has not truly begun.

The three agencies most directly responsible for a refugee's experience in Canada deal with gender quite differently. The IRB has integrated questions of gender into several aspects of its institutional culture. Citizenship and Immigration Canada has begun a process of considering how gender might affect its work. The CBSA has done little. As a new agency, the CBSA was well positioned to integrate gender analysis from the outset. It came into being eight years after the publication of *The Federal Plan for Gender Equality*. There is no reason why the CBSA is not bound by the same reporting commitment as CIC given it has key responsibilities under the IRPA.

The IRB's Guidelines on Gender-Related Persecution were the first in the world. They are important for women seeking refugee protection, and are well institutionalized at the IRB. However, they are only relevant to one aspect of a woman's experience seeking refugee status in Canada. This process begins when she first says she would like to make a claim, and ends when she is a permanent resident reunited with her family, or when she leaves Canada. There are policies, procedures, rules and processes along the way. Few of these take gender-related persecution into account. We have some recommendations about making the guidelines, or their use, better. Most of our recommendations address other things: what happens to a woman before she enters the hearing room, and after she leaves it. The guidelines alone do not settle the issue of gender in refugee determination.

Vulnerability, complexity and change have been the key themes of our analysis. Vulnerability is important, because everyone engaged in the refugee process is vulnerable, whether or not they are ultimately found to be a refugee. A feminist perspective helps to focus on this, though often gender is only one of many intersecting vulnerabilities. Complexity is vital, because of all the ways this experience can be made better or worse, all the decision points and intersections. Change is important, because during our two-year research time frame, there have been unceasing incremental alterations.

Despite a number of positive changes brought in by the IRPA, the twinned imperatives of security and efficiency mean things are worse now than they were before the new law. Women and men seeking Canada's protection are more vulnerable, facing more complexity, and a looming threat of more change on the horizon. Our biggest fear is that the next change coming will not be to meet the needs of refugee claimants, but to appease governments and a public that does not know the full story, because no one will tell them.

This report makes 79 recommendations. They are set out in Appendix A.

APPENDIX A: SUMMARY OF RECOMMENDATIONS

The recommendations from each chapter are collected here and grouped thematically. The sequential numbering does not mirror their placement in the report. Each recommendation appears only once, although many could be entered in several categories.

I. Conducting Gender-Based Analysis of Canada's Refugee Process

1. That the Minister of Public Safety and Emergency Preparedness fulfill obligations under s. 94(2)(f) of the IRPA and report to Parliament.
2. That CIC, PSEPC/CBSA and the IRB develop best practice standards for GBA.
3. That the CBSA establish a GBA unit to assist the Agency in fulfilling its obligations under the Federal Plan of Action and the IRPA s. 94(2).
4. That the IRB assign a senior staff member to oversee GBA in evaluating the areas under its jurisdiction and responsibility.
5. That CIC and the CBSA develop an annual and ongoing work plan for evaluating the gendered impact of the IRPA and their policies and activities and report on the successes and shortfalls in meeting those targets.
6. That the GBA conducted by CIC, the CBSA and the IRB recognize the multiple sites of oppression and marginalization often present in the lives and experiences of refugee claimants and refugees. These realities should inform the gender-based analysis conducted by the particular department/agency/tribunal.
7. That the ministers of CIC and of PSEPC state the priority areas of research and evaluation to be conducted by their respective GBA units.

II. Gathering Data to Support Gender-Sensitive Policies

Many of our recommendations relate to data collection, because in many areas it was impossible to evaluate gendered effects systematically. We resisted calls to replace these recommendations with a single recommendation for additional sex-disaggregated data for two reasons. First, it is not only a matter of sex disaggregation of existing data sets. Second, we find it more useful to demonstrate precisely the type of data required to answer our questions. Precise recommendations avoid the need to interpret what a general request might mean for a particular agency. They also demonstrate clearly the dearth of information we encountered. With this in mind, we recommend:

8. That CIC and the CBSA commit resources to producing and analyzing data as the basis of their annual reporting commitment.

9. More specifically, that CIC commit additional resources to its GBA Unit to ensure that it can meet its mandate and goals in training and reporting.
10. That CIC make publicly available the results of the monitoring and statistics gathering related to the in-Canada refugee determination process it had committed to in its GBA Charts for Bill C-11 (later, the IRPA) and for the first set of Regulations.
11. That surveying of interdicted individuals begin at once, and that data collected include sex-disaggregated statistics.
12. That the CBSA collect data regarding the direct back practice to determine accurately how often it is used and who is affected by this, including sex-disaggregated data and other important demographic indicators, such as age and country of nationality.
13. That efforts be made to gather more detailed statistics about those making gender-related persecution claims, their countries of origin and their success rates in Canada.
14. That detailed monitoring be conducted to assess the ongoing impact of the Safe Third Country Agreement on women and men.
15. That CIC and the CBSA, as appropriate, immediately begin collecting and publishing sex-disaggregated data showing reasons for detention.
16. That detention statistics track the reasons for refugee claimant detention, and that separate "average days in detention" be tracked for refugee claimants.
17. That data be gathered to test whether detention is ensuring attendance by monitoring rates of abscondence.
18. That IRB and the CBSA track the bond amounts being imposed and whether the capacity to meet those requirements has a gender differential.
19. That the CBSA gather data to demonstrate detention patterns when families are involved.
20. That statistical tracking of the time it takes for families to reunite include a break down by sex of the principal applicant, and of those being sponsored.
21. That the new fast-track processing be monitored (including collected data regarding the sex of the principal applicant) and its results be publicized.
22. We recommend that more detailed statistical records be maintained and made public regarding removals, including sex-disaggregated statistics.
23. That PRRA statistics be tracked on the basis of whether the individuals concerned are failed refugee claimants.

24. That humanitarian and compassionate applications be tracked on the basis of whether the applicants are failed refugee claimants. These statistics should be further sex disaggregated, and also cross referenced for success rates.
25. The security certificate process is highly gendered and therefore should be queried and monitored to ensure that pernicious stereotyping is not at the root of the pattern. Security decision making should be undertaken with an understanding that men fit more easily into a "high-risk" profile.

III. Legislative Change

Some of our recommendations under other headings could also be met by legislative change. In our view, however, the recommendations under this heading could only be addressed through legislative changes.

26. That Canada withdraw from the Safe Third Country Agreement.
27. Until such time as Canada withdraws from the Safe Third Country Agreement, we recommend that women making gender-related persecution claims be exempted from the Agreement.
28. That only people who have been treated as the principal applicant in a refugee claim be ineligible to make future claims. We also recommend that when there is evidence of a change in country conditions, that the ineligibility bar be lifted for all nationals.
29. That the IRB return to the previous two-member panel practice.
30. We recommend a "front end" humanitarian process, linked to port of entry screening, as a means of saving resources and improving the genuine humanitarian effects of this law.

IV. Pre-Claim Recommendations

31. That appropriate accommodations for those held for a long time before their initial interview should be routinely provided, such as food, water and diapers.
32. That interview training for the border setting should take into account that people are sometimes unable to explain their journey, even if they are refugees.
33. That specific policies and procedures should be enacted and training of CBSA staff undertaken to ensure that immigration officers at ports of entry are sensitive to the needs and realities of women arriving in Canada. Also, at each port of entry, there should be a specialist trained in issues of gender-related persecution available to assist women and children when necessary.
34. There should be an option of having child care during eligibility interviews.

35. Women should be interviewed by female officers whenever possible. If a woman requests a female interviewer and one is not immediately available, the interview should be postponed.
36. Whenever possible, female interpreters should be selected to participate in interviews with women. If a woman requests a female interpreter and one is not immediately available, the interview should be postponed.
37. That immigration officers provide an up-to-date list of community resources for refugee claimants, including those specifically geared toward women and children and those that can provide services in the language of the refugee claimant.
38. That guidelines on gender-based persecution be adapted for use at the eligibility screening phase. We recommend that training gathering evidence from vulnerable individuals, including women, be extended to all officers involved in this process.
39. That claimants at the border have access to qualified refugee lawyers, perhaps by using a duty counsel roster system, or by having a dedicated telephone line. Interpretation services would be a necessary aspect of such support.

V. Detention

40. That the policy of fast tracking refugee claims for those in detention to ensure that they are processed as quickly as possible be revisited to ensure it is working.
41. That a time limit for pre-hearing detention be legislated (i.e., 90 days), and that detention beyond this time limit only be permitted in enumerated circumstances, or if the claimant herself has requested additional time to prepare for a hearing.
42. That any refugee claimant who is detained be provided with a lawyer at state expense as a matter of course, regardless of any "merits tests" imposed by legal aid programs.
43. That the CBSA ensure consistent rules and policies for the treatment of refugee claimants, whether they are detained in immigration detention or provincial jails.
44. That the Canadian government monitor its practice in detention decision making and eligibility screening to see if there is evidence of practices that would be labelled racial profiling. This would involve tracking decisions by factors including age and country of origin, as well as gender. Data gathered should be publicized, and could form the basis of policy adjustments if racial profiling trends do emerge.

VI. Hearings

45. That decision makers have a capacity to question claimants separately during a joined hearing, with appropriate safeguards.

46. That all counsel and others advising refugees recommend separate counsel for male and female partners when gender-related persecution is involved.
47. That cases involving gender-related persecution be added to the list of claims not appropriate for video conferencing.
48. That a sample of ministerial intervention cases be scrutinized in detail to understand the basis for intervention decisions.
49. That refugee protection officers not take the questioning lead in hearings.
50. That the IRB track requests for gender-sensitive panels, and the responses to them.
51. That the guidelines on gender-related persecution be reviewed immediately and at five year intervals.
52. That the guidelines include information on using medical and psychological reports.

VII. Post-Claim Recommendations

53. That permanent residency status be granted at the same time as refugee status is accorded, or within 60 days of a positive refugee determination that is not under appeal by the minister.
54. That refugee claimants in financial need be exempted from application fees.
55. That parents of refugees who are minors or young adults also be included in the definition of "family members" for the purpose of sponsorship. We further recommend that, in such sponsorship applications, the application fees be waived and the process fast tracked to facilitate timely reunification.
56. That processing delays not be used to exclude, as a "family member," children who pass the age 22 threshold (and who do not meet the exceptions in the Regulations) during processing.
57. That the impact of the deadlines for application be monitored to ensure they do not preclude/hinder a refugee from obtaining permanent residence status in Canada and from sponsoring her/his family members.
58. That additional funds be put toward processing of permanent residence applications and into overseas visa posts to facilitate family reunification.
59. That accountability measures be put in place to ensure that any delays in processing permanent residence and sponsorship applications for refugees is not a result of lack of action taken by government officials, with respect to security clearances or in communicating to applicants any gaps in their files.

60. That successful refugee claimants be permitted to apply for a permanent SIN and allowed to work without a work permit.
61. We support the recommendation made by the Canadian Council for Refugees in its report, "More than a Nightmare" that "spouses and children of people recognized as refugees in Canada be brought immediately to Canada, to be processed here."
62. That the Refugee Appeal Division be implemented immediately.
63. That an assessment of the reasons for PRRA determinations be made.
64. That guidelines on gender-related persecution be developed for the PRRA.
65. That training in PRRA determinations draw on the experience and resources of the IRB.
66. That the standard of proof for the PRRA be the same as for refugee decisions.
67. Humanitarian and compassionate policy guidelines should be rewritten to focus on genuine humanitarian criteria.

VIII. Community Support

68. That both the CBSA and CIC continue efforts to work with the community sector to ensure accurate information about community services is made available at the earliest possible moment, with particular attention to information about services for women who have experienced sexual assault and domestic violence.
69. We recommend that funding for vital services be increased as these are the key supports to women and men making refugee claims in Canada.
70. That the federal government adequately fund shelters for refugee claimants in every city where refugee claims are heard by the IRB.
71. That the Canadian Bar Association and provincial continuing legal education programs continue and expand opportunities for specialized training in refugee law.
72. That similar training be mandatory for immigration consultants.
73. That full funding for psychological and medical reports be provided.
74. The full funding for legal representation for refugee claimants be available.

IX. Moving Toward Equality

75. That the government ensure that women outnumber men in the government-assisted refugee category.

76. That the government publicize to sponsors and potential sponsors the gender disparity in the government-assisted category.
77. That the government investigate the gender disparity in the government-assisted refugee program.
78. That gender-based analysis and gender mainstreaming exercises be incorporated in policies related to human security and national security, especially those concerning refugees.
79. That the Canadian government revisit its *Freedom from Fear* policy statement to incorporate a more holistic and comprehensive view, especially one that considers the human security of both international and in Canada refugees, and the fear, want and vulnerability that they experience.

**APPENDIX B: SEX-DISAGGREGATED REFUGEE CLAIM OUTCOMES,
1989-2003**

Period	Finalized	Accepted	Rejected	Abandoned	Withdrawn/ Other	% Accepted
Jan-Sept 2003						
Female	12,919	5,718	5,232	1,024	945	44
Male	17,789	6,834	7,836	1,873	1,246	38
2002						
Female	13,376	6,637	4,306	1,069	1,364	50
Male	19,292	8,585	6,800	2,013	1,894	45
2001						
Female	11,261	5,539	3,663	883	1,176	49
Male	17,106	7,815	5,888	1,767	1,636	46
2000						
Female	11,035	5,699	3,656	855	825	52
Male	17,856	8,289	6,543	1,819	1,205	46
1999						
Female	10,660	5,283	3,373	1,148	856	50
Male	17,301	7,685	6,008	2,454	1,144	44
1998						
Female	11,519	5,309	3,863	1,434	913	46
Male	17,828	7,602	6,372	2,637	1,217	43
1997						
Female	10,056	4,218	3,573	1,187	1,078	42
Male	14,699	5,797	5,427	2,169	1,306	39
1996						
Female	8,489	3,966	2,669	1,127	727	47
Male	13,309	5,576	4,350	2,254	1,129	42
1995						
Female	6,408	3,857	1,412	664	475	60
Male	10,417	5,677	2,531	1,459	750	54
1994						
Female	9,768	6,195	2,387	559	627	63
Male	15,013	8,573	4,054	1,414	972	57
1993						
Female	11,280	5,623	3,853	636	1,168	50
Male	18,257	7,989	7,378	1,576	1,314	44
1992						
Female	10,401	6,581	3,059	227	534	63
Male	17,324	9,799	6,522	538	465	57
1991						
Female	9,620	6,929	2,163	191	337	72
Male	18,310	12,140	5,335	461	374	66
1990						
Female	4,487	3,564	828	36	59	79
Male	8,926	6,741	1,896	156	133	76
1989						
Female	1,705	1,470	203	7	25	86
Male	3,904	3,264	544	37	59	84

Source: We produced this table from data provided to us by the IRB.

APPENDIX C: COMPARATIVE LEGISLATIVE REVIEW CHART

This chart provides a summary of the key changes in the law and regulations as well as the supporting rules and policies that frame the in-Canada refugee determination process introduced as part of the *Immigration and Refugee Protection Act*. The changes have been updated to March 2005. The documents referred to are listed at the end of this Appendix.

Abbreviation Key

IA – <i>Immigration Act</i> IR – <i>Immigration Regulations, 1978</i> CRDD – Convention Refugee Determination Division AD – Adjudication Division Rules – CRDD Rules RCO – Refugee Claims Officer	IRPA – <i>Immigration and Refugee Protection Act</i> IRPR – <i>Immigration and Refugee Protection Regulations</i> RPD – Refugee Protection Division ID – Immigration Division Rules – RPD Rules RPO – Refugee Protection Officer
RC – Refugee Claimant CIC – Citizenship and Immigration Canada CBSA – Canada Border Services Agency POE – Port of Entry DR – Detention Review Chairperson – IRB Chairperson PIF – Personal Information Form PRRA – Pre-Removal Risk Assessment PDRCC – Post-Determination Refugee Claims Class H&C – Humanitarian and Compassionate PR – Permanent Residency/Resident	

Objectives and Application

Changes and Amendments New and separate objectives relating to refugees, including: - to recognize that the refugee program is in the first instance about saving lives and offering protection to the displaced and the persecuted; - to establish fair and efficient procedures that will maintain the integrity of the Canadian refugee protection system, while upholding Canada's respect for the human rights and fundamental freedoms of all human beings; and - to support the self-sufficiency and the social and economic well-being of refugees by facilitating reunification with their family members in Canada. New requirements regarding the application of IRPA, including that the Act be applied in a manner that: - furthers the domestic and international interests of Canada; - promotes accountability and transparency by enhancing public awareness of immigration and refugee programs; and - complies with international human rights instruments to which Canada is a signatory.	
Under IA S. 3: immigration objectives relevant to the refugee process: - that standards of admission are consistent with the <i>Canadian Charter of Rights and Freedoms</i>; and - that Canada fulfills its international legal obligations with respect to refugees.	Under IRPA Refugee objectives: s. 3(2) Application: s. 3(3)

Port of Entry – Application and Examinations

Changes and Amendments

Minister can issue instructions re: conduct of examination, which is binding on officers.
Minister has the authority to direct persons back to the United States when an examination cannot be completed.

Note: Authority over POE examinations transferred from CIC to the CBSA.

Under IA

No equivalent provision
No equivalent provision

Under IRPA

Instructions by Minister: s. 15(4)
Direct backs: R. 41
Creation of CBSA: OIC, December 12, 2003

Detention

Changes and Amendments

Detention on identity ground extended to all foreign nationals in Canada if they are unco-operative or fail to establish identity.

Detention of minor children is a measure of last resort.

Under IA

S. 103.1(1): detention on identity ground limited to persons seeking to come into Canada
No equivalent provision

Under IRPA

Detention on identity: s. 55
Detention of minor children: s. 60

Conduct of Detention Reviews

Changes and Amendments

New consistency of detention reviews – DRs on all grounds must be held within 48 hours, 7 days and 30 days.

DRs or admissibility hearings of RCs are held in camera.

Note: Minister represented at detention reviews is now the Minister for Public Safety and Emergency Preparedness.

Under IA

S. 103.1(2): detention on identity ground or inadmissibility class required DRs every 7 days
S. 29(1): all AD hearings are public, unless application to hold them in camera
S. 29(2), (3): in camera hearing; where an adjudicator is satisfied there is a serious threat to life, liberty or security of the person, the adjudicator can make orders to ensure confidentiality
103(9): DR hearings are public

Under IRPA

Timing of DRs: s. 57
DRs of RCs held in camera: s. 166(c)
ID may, on application or its own initiative, conduct a hearing in public: s. 166(d)

Continuation of Detention and Release

Changes and Amendments

Persons held on identity grounds shall be released unless the ID is satisfied that identity has not been established *and* the person has not reasonably co-operated *or* the Minister is making reasonable efforts to establish identity.

The Regulations may include provisions respecting grounds for release, factors to be considered by an officer and the ID, and special considerations in relation to the detention of minor children.

The Regulations codify the factors the ID must consider in determining whether to detain or release a person held on one of the three grounds: flight risk, danger to the public or identity.

The ID must also consider other factors, including length of time in detention, existence of alternatives.

The Regulations sets out specific considerations with respect to detention of minor children.

Applications for travel documents cannot be divulged to the government officials of an RC's home country as long as the removal order is not enforceable.

Under IA S. 103.1(5) – detention on identity grounds will continue if adjudicator is satisfied Minister has made reasonable efforts to establish identity No equivalent provision No equivalent provisions; administrative guidelines or common practice No equivalent provision; see <i>Sahin</i> No equivalent provision No equivalent provision	Under IRPA Onus with respect to detention on identity: s. 58(1)(d) Making regulations: s. 61 Factors that must be considered: R. 244 Re: flight risk: R. 245 Re: danger to public: R. 246 Re: identity: R. 247 Other factors: R. 248 Factors re: minor children: R. 249 Travel documents: R. 250
---	--

Ineligibility to Have Refugee Claim Referred

Changes and Amendments Persons making repeat claims are ineligible	
Under IA S. 46.01: persons whose claims were refused could make a second claim if absent from Canada for 90 days	Under IRPA Repeat claims: s. 101(1)(b)
Changes and Amendments Persons who were previously found ineligible or who withdrew or abandoned their claim are ineligible.	
Under IA S. 46.01(1)(c)(i): abandoned claim — eligible if absent from Canada for 90 days S. 46.01(1)(c)(ii): ineligible claim — eligible for re-determination if absent from Canada for 90 days No prohibition against re-filing	Under IRPA Determined ineligible and withdrawn or abandoned claims: s. 101(1)(c)
Changes and Amendments New uniform ineligibility criteria which covers grounds of security, violations of human or international rights and serious criminality. Ineligibility for organized criminality included as a separate ground of ineligibility.	
Under IA S. 46.01(1)(e)(i) – ineligibility for serious criminality also required “danger” opinion S. 46.01(1)(e)(ii) – ineligibility on grounds of security or violation of human or international rights also required “contrary to public interest” opinion Organized criminality subsumed in serious criminality	Under IRPA Ineligibility on security grounds, violations of human and international rights, serious criminality and organized criminality: s. 101(1)(f)

Abandonment of Refugee Claim

Changes and Amendments No abandonment hearing required if RC doesn't provide contact information and PIF within 28 days after RC received the PIF. That is, the RPD can declare the claim abandoned without giving the RC a chance to explain.	
Under IA Rule 32(1) – notice of abandonment hearings in all cases	Under IRPA No hearing required: Rule 58(1)

Safe Third Country

Changes and Amendments

Persons arriving from a designated "safe third country" remain ineligible to have their claim for refugee protection referred to the IRB.

Additional requirement that the safe third country must comply with the *Convention Against Torture*.

Note: The Safe Third Country Agreement between Canada and the United States came into force December 29, 2004.

Under IA

S. 46.01(1)(b) – ineligibility

No requirement to comply with CAT

Under IRPA

Ineligibility: s. 101(1)(e)

Compliance with CAT: s. 102(2)

Personal Information Form (PIF)

Changes and Amendments

28-day maximum time frame for filing PIF (without extension).

PIF cannot be faxed (or e-mailed).

New requirements for contents of PIF: addresses for past 20 years; all documents presented to U.S. authorities if entered via the United States; any medical or psychological treatment

New requirements with respect to declarations:

- RCs must sign a declaration that information provided is true, complete and correct, and that RC knows declaration is of same force and effect as if made under oath.
- Interpreters must sign a declaration that interpreter is proficient in language and able to communicate fully with RC, that all forms and documents were interpreted to RC, and that RC assured interpreter that RC understood what was interpreted.

New procedural guideline for extending PIF filing deadline.

Under IA

Rule 14(2)(b): 28 days + 7 days if mailed, for an effective time frame of 35 days

Rule 35(1) – faxing of PIF permitted

Rule 14(1), Schedule 1: contents of PIF – addresses required for 10 years (originally changed, now the same under the IRPA)

Rule 14(1)(w): Signed declaration by RC that to best of her/his knowledge and belief, information is true and correct

Rule 14(1)(x): Signed declaration by RC that he/she understands contents of forms and documents, if interpreted

No equivalent guideline

Under IRPA

28-day time line: Rule 6(2)

No faxing of PIF: Rule 6(1)

Contents of PIF: Rule 1, Schedule 1

Declaration of RC: Rule 5(1)

Declaration of interpreter: Rule 5(3)

PIF filing/abandonment: Chairperson's Guideline 5

Authority of the Immigration and Refugee Board

Changes and Amendments

IRB chairperson has greater authority to manage the IRB. That is, Chairperson has new authority to:

- assign members to specific divisions;
- assign administrative functions to members;
- apportion work among members;
- ensure efficiency of members; and
- set jurisprudential guides.

IRB chairperson is no longer required to submit annual report on activities of the Board to the houses of Parliament.

Under IA

S. 59(1): appointment of CRDD members by Governor in Council
 S. 63.3(2): appointment of AD members in accordance with *Public Service Employment Act*
 No equivalent provision in Act
 No equivalent provision in Act
 No equivalent provision in Act
 No equivalent provision in Act
 S. 66: Annual report

Under IRPA

Assignment to division: s. 153(1)(b)

Administrative functions: s. 153(1)(c)
 Apportion work: s. 153(1)(f)
 Efficiency: s. 153(1)(g)
 Jurisprudential guides: s. 153(1)(h)
 No equivalent provision in Act

Discretionary Powers of RPD

Changes and Amendments

RPD can take any action without waiting for a party to make an application.

RPD may change requirements of the RPD Rules.

RPD may extend or shorten any time limit.

RPD may on its own initiative open a hearing to the public.

RPD has greater discretion to separate joined claims.

Under IA

No equivalent provision in Rules
 No equivalent provision in Rules
 Rule 38 – extend/shorten of time only on application of party or RCO
 S. 69(2) – opening hearing to public requires application by member of public
 Rule 10(3): “Likelihood to cause injustice” only factor to consider in separation applications

Under IRPA

Own initiative: Rule 69(a)
 Requirements of Rules: Rule 69(b)
 Extend/shorten time: Rule 69(d)

Hearing in public: s. 166(b)

Separation of claims — RPD must consider any relevant factors: Rule 50(5)

Grounds for Protection

Changes and Amendments

Addition of expanded grounds – risk of torture and risk to life, and risk to cruel and unusual treatment and punishment.

New policy for producing country of origin national documentation packages.

Under IA

S. 2(1): Convention Refugee grounds; no expanded grounds
 Considered under PDRCC, but not in Act
 No equivalent policy

Under IRPA

Expanded grounds
 - Risk of torture: s. 97(1)(a)
 - Risk to life, etc.: s. 97(1)(b)
 Country of origin documents: Chairperson’s Policy, 2003-08

Refugee Process Rules

Changes and Amendments

Procedure for application to reopen a claim.

Procedure for application to reopen application to vacate or cease refugee protection.

Procedure for notice of constitutional question.

New procedural guideline for scheduling hearings.

Under IA

No equivalent provision in Act or Rules

Case law provides basis for reopening

In *Federal Court Act*, not in IA

No equivalent guideline

Under IRPA

Reopen claim: Rule 55

Reopen vacation/cessation: Rule 56

Constitutional question: Rule 59(1)

Scheduling Hearings: Chairperson Guideline 6

Representation by Counsel

New rules re: representation by counsel with respect to becoming counsel of record (CoR), becoming removed as counsel of record, being removed as counsel of record.

New regulations prescribing the representation by paid immigration consultants.

Under IA

No equivalent provisions in Act or Rules

No equivalent regulation

S. 114(1)(v): authority to make regulations licensing counsel

Under IRPA

Becoming CoR: Rule 9

Becoming removed as CoR: Rule 10

Being removed as CoR: Rule 11(1)

Regulation re: licensing immigration consultants:

Amendment to the IRPR, Canada Gazette, Part I,

Volume 137, Issue 50

Authority to make regulations licensing counsel:
s. 91

Quorum of RPD

Changes and Amendments

Refugee claim hearings: single member panel, unless chairperson appoints three-member panel.

Vacation or cessation of refugee protection application hearings: single member panel, unless chairperson appoints three-member panel.

New chairperson's policy on designation of three-member panels at RPD.

Under IA

Refugee claim: s. 69.1(7) – two-member panel, unless s. 69.1(8) – RC consents to one member

Vacation or cessation: s. 69.3(3) – three-member panel

No equivalent policy

Under IRPA

Refugee claim or vacation/cessation application - single member panel: s. 163

Appointment of three-member panel: s. 163

Chairperson's Policy (January 23, 2003)

Expedited Process

Changes and Amendments

Expedited process available for claims based on Convention Refugee grounds and s. 97 expanded grounds.

New time limit: RPD must wait 15 days from Minister's receipt of PIF or other documents, if requested.

In March 2005, the IRB Chairperson introduced the Fast Track Policy: Expedited Process.

Under IA

S. 8(2)(1) – CRDD must wait 15 days from referral of claim, if Minister asks for PIF at referral

Under IRPA

Waiting period: Rule 19(1)

Conduct of Refugee Hearings

Changes and Amendments

Claims involving certain family members, including grandchildren and grandparents, are automatically joined.

New requirements for applications to separate joined claims.

RPD must consider any relevant factors in deciding whether to separate claims, including similar questions of fact or law, promotion of efficient administration of the RPD, and likelihood of causing injustice.

New IRB policy for administrative transfer and use of video conferencing.

New IRB guideline changing order of presentation – counsel for claimant last.

In March 2005, the IRB Chairperson introduced the Fast Track Policy: Hearings Process.

Under IA

Rule 10(2): CRDD could join claims of family members; the list of family members did not include grandchildren and grandparents

Rule 10(3): application to separate

Rule 10(3): only factor to be considered in separation decisions is likelihood to cause injustice

No equivalent policy

No equivalent provision in Act

No equivalent guideline

Under IRPA

Claims automatically joined: s. 49(1)

Application to separate joined claims or applications: Rule 50(2)

Relevant factors in separation decisions: Rule 50(5)

Video conferencing policy: Chairperson's Policy 2004-01

Authority for video conferencing: s. 164

Order of presentation: Chairperson's Guideline 7

Minister's Intervention

Changes and Amendments

Minister has a right to participate in any proceeding; no permission required. Minister can present evidence, question RCs and make representations.

RPD must notify minister without delay of any inadmissibility or ineligibility issues.

Note: Minister = Minister of Public Safety and Emergency Preparedness (transferred from Minister of Citizenship and Immigration when enforcement authority transferred from CIC to CBSA).

Under IA

S. 69.1(5) – Minister had right to present evidence but could only question RCs or make representations in exclusion or cessation cases or with the permission of CRDD

Rule 9(2),(3): No requirement in Act or Rules to notify minister, except in exclusion cases

Under IRPA

Minister's participation: s. 170(e)

Notice to minister: Rule 24(1)

Identity and Credibility

Changes and Amendments

When assessing credibility, RPD is required to take into account an RC's lack of identity documents, and whether the RC has provided reasonable explanation of lack of identity or has taken reasonable steps to get identity documents.

RCs must provide explanation of steps taken to obtain identity documents.

Under IA

IA 69.1(10.1)(a): lack of identity documents only becomes a factor in event of a split decision (two-member panel); where both members have reasonable grounds to believe RC destroyed or disposed of identity documents without valid reason, then refugee claim is refused

No equivalent Rule, but similar requirement in

CRDD Practice Notice on Processing

Undocumented and Improperly Documented

Claimants (March 11, 1997)

Under IRPA

Identity & credibility: s.106

Requirement to explain steps taken to obtain identity documents: Rule 7

RPD Decisions and Reasons

Changes and Amendments

Reasons always required – either oral or written.

Written reasons required where:

- RPD has rendered a positive decision, and has considered but not applied a 1E or 1F exclusion; or
- RPD has rendered a negative decision in an application to vacate or cease.

Under IA

No requirement for written reasons in positive decisions, unless requested

Note: Chairperson made some routine requests for reasons, for example in gender persecution claims for some time

Under IRPA

Reasons required: s. 169(a)

Written – 1E, 1F: Rule 61(3)

Written – vacation/cessation: Rule 61(4)

Appeal

Changes and Amendments

Creation of Refugee Appeal Division (RAD) – NOT IN FORCE

Features include:

- RAD must confirm original decision, refer matter back to RPD or substitute own decision.
- No appeal for withdrawn or abandoned cases.
- No hearing; only written submissions.
- Minister has right to intervene after giving written notice.
- UNHCR may provide written submissions.
- Appeal heard by a single member, unless chairperson appoints a three-member panel.
- Decisions by three-member RAD panel are binding on RPD.

Under IA

No equivalent provisions in Act

Under IRPA

RAD: s. 110

RAD procedures: s. 171

Single member: s. 163

Pre-Removal Risk Assessment (PRRA)

Changes and Amendments

New formal process for risk assessment.

Some features include:

- PRRA is only available when a removal order is enforceable.
- PRRA is available for failed RCs, people who have withdrawn or abandoned their refugee claim, and failed RCs who have left Canada and returned after six months or more. Assessment is based on the consolidated grounds considered by RPD (s. 96 and s. 97).
- PRRA is not available to persons who came from a prescribed safe third country: s. 112(2)(b).
- For persons ineligible for referral to RPD for reasons of serious inadmissibility, a PRRA is considered only on s. 97 grounds.
- A person may apply for a PRRA after receiving notification from the Department (CBSA): R. 160(1).
- For persons making a PRRA application at a POE and where a removal order is issued, there is no "notification" and therefore *no* regulatory stay of removal: R. 166.
- For failed refugee claimants, there is a regulatory stay of removal: R. 232.
- For failed RCs or repeat PRRA applicants, only new evidence is considered: s. 113(c).
- PRRA is a paper review process. An oral hearing is possible, but only in cases where there is a serious issue about applicant's credibility: R. 167.

Under IA Previously risk assessment for failed RCs dealt with on H&C grounds, s. 6(5), or under PDRCC (Post-Determination Refugee Claims Class), IRPR, 1978, R. 11.2 Note: failed RCs found to have no credible basis were not eligible for PDRCC	Under IRPA IRPA Part 2, Division 3 (ss. 112-114) and IPPR - Part 8, Division 4 (R. 160-174)
--	---

Removal

Changes and Amendments A removal order against a foreign national is also a removal order against the family. Person has 30 days to comply with departure order, unless there is a stay of removal; otherwise it becomes a deportation order.	
Under IA No equivalent provision No equivalent provision	Under IRPA Removal order against family: R. 227 Departure -> deportation order: R. 224(2)

Stay of Removal

Changes and Amendments Minister can make regulations temporarily staying removals to a country because of generalized risk. Stay of removal for PRRA applicants only if CBSA notified person of eligibility to apply for the PRRA. Stay of removal for H&C considerations or public policy considerations.	
Under IA No equivalent provision No equivalent provision No equivalent provision	Under IRPA Temporary stay: s. 53(d), R. 230(1) PRRA applicants: R. 232 H&C considerations: R. 233

Humanitarian and Compassionate Grounds

Changes and Amendments Best interests of the child explicitly stated as a consideration.	
Under IA IA s. 6(5)	Under IRPA IRPA s. 25

Permanent Residency

Changes and Amendments Applications for PR status must be received by Department within 180 days of final determination by IRB or the minister. One-year window of opportunity created for family members outside of Canada to apply for PR status. Family member will not be issued a PR visa if person is inadmissible on a serious inadmissibility ground or public health inadmissibility ground. Broader range of identity documents acceptable to accompany PR status application, including identity document issued outside Canada before person's entry into Canada and statutory declarations attesting to applicant's identity.	
Under IA No equivalent time frame No equivalent time frame No equivalent regulation No equivalent provision in Act or regulation; an administrative guideline, requiring passport or valid travel document Note: Undocumented Convention Refugee -R. 11.402(1) - person without identity had to wait three years before getting PR status	Under IRPA 180-day time frame: R. 175(1) One-year window: R. 176(2) Inadmissibility: R. 176(3) Identity documents: R. 178

Loss of Permanent Resident Status

Changes and Amendments

If a vacation application of refugee status is accepted, or protected status conferred by a positive PRRA is vacated by the minister, then the protected person loses PR status.

Under IA

No equivalent provision in Act

Under IRPA

Loss of PR status: s. 46(1)(d)

Security Certificates

Changes and Amendments

Person subject to security certificate is eligible for the PRRA.

On request by minister or person concerned, the certificate process will be suspended until the PRRA decision is made.

Refugee proceedings are suspended until Federal Court makes a decision with respect to the security certificate.

If Federal Court finds security certificate to be reasonable, it becomes a removal order that may not be appealed.

Sensitive information obtained from sources within Canada may also be protected in certificate proceedings from disclosure.

Under IA

No equivalent provision in Act

No equivalent provision in Act

No equivalent provision in Act

No equivalent provision in Act

s. 82.1(4): Only "information obtained in confidence" from foreign governments or international organizations of states protected

Under IRPA

PRRA eligibility: s. 77(2)

Suspension of certificate proceeding: s. 79(1)

Suspension of refugee proceeding: s. 77(2)

Removal order: s. 81

Protection of information: s. 76

Offences

Changes and Amendments

Higher maximum penalties for smuggling; new offence for trafficking in persons, with serious penalties; new list of aggravating factors for smuggling offences.

Under IA

S. 94.1: smuggling

S. 95.2: smuggling 10+ persons

No equivalent provision in Act

No equivalent provision in Act

Under IRPA

Smuggling: s. 117(2)

Smuggling 10+ persons: s. 117(3)

Trafficking: s. 118

Aggravating factors: s. 125

The Documentary Landscape of the Refugee Determination Process

Below are the key documents (legislation, policies, and analytical guides and frameworks) of the Canadian government and Immigration and Refugee Board that relate to and affect the in-Canada refugee determination process.

Immigration and Refugee Legislation, Regulations, Rules

Immigration and Refugee Protection Act

Immigration and Refugee Protection Regulations

Regulations Amending the Immigration and Refugee Protection Regulations, SOR/2004-217

(Safe Third Country Agreement)

Refugee Protection Division Rules

Immigration Division Rules

Immigration Act

Immigration Regulations, 1978

Convention Refugee Determination Division Rules

Adjudication Division Rules

Anti-Terrorism Act

Public Safety Act, 2002

Legislative Analysis

Bill C-11: *Immigration and Refugee Protection Act* – What is new in the proposed

Immigration and Refugee Protection Act (July 2001)

Immigration and Refugee Protection Regulations – Regulatory Impact Assessment

Statement, *Canada Gazette*, Volume 136, Issue 9 (June 14, 2002)

Legislative Analysis – IRB Legal Services

Comparison Between Selected Provisions of the New Act and Rules and the Former Act and

Rules – Refugee Protection Division (June 28, 2002)

Legislative Guide for the Refugee Protection Division (June 28, 2002)

Table of Concordance - Refugee Protection Provisions (June 28, 2002)

CIC Policy Manuals

PP1 – Processing Claims for Protection in Canada

PP3 - PRRA

PP4 – Processing Protected Persons' in-Canada Applications for Permanent Resident Status

ENF 1 – Inadmissibility

ENF 2 – Evaluating Inadmissibility

ENF 3 Appendix C – Direction of Removal Orders

ENF 4 – POE Examinations

ENF 10 – Removals

ENF 20 – Detention

ENF 24 – Ministerial Interventions

ENF 28 – Ministerial Opinions on Danger to the Public and to the Security of Canada

Canada – U.S. Co-operation

Smart Border Declaration

- 30-point Action Plan (December 12, 2001)
- Statement of Mutual Understanding on Information Sharing (between Canada and the United States with respect to Refugee Claimants)

Safe Third Country

- Safe Third Country Agreement (August 20, 2002)
- Safe Third Country Regulations, *Canada Gazette*, Part I, October 26, 2002

- The Safe Third Country Regulations: Report of the Standing Committee on Citizenship and Immigration (December 2002)
- Government Response to the Report of the Standing Committee on Citizenship and Immigration

Canada Border Services Agency

Creation of CBSA, Order-in-Council, December 12, 2003

Solicitor General of Canada, Delegation of Authority, re: PRRA and danger opinions (December 16, 2003)

IRB Chairperson's Guidelines

Guideline 5 – Providing the PIF and No PIF Abandonment in the Refugee Protection Division (effective October 30, 2003)

Guideline 6 – Scheduling and Changing the Date or Time of a Proceeding in the Refugee Protection Division (effective December 1, 2003)

Guideline 7 – Concerning Preparation and Conduct of a Hearing in the Refugee Protection Division (effective December 1, 2003, except paras 19-23 which became effective June 1, 2004. These delayed provisions concern the order of questioning.)

IRB Chairperson's Policies and Instructions

Designation of Three-Member Panels: Refugee Protection Division Approach (effective January 23, 2003)

The Treatment of Unsolicited Information in the Refugee Protection Division (effective October 26, 1998; re-issued June 19, 2003)

Policy on Oral Decisions and Oral Reasons (effective July 1, 2000; re-issued September 10, 2003)

Policy for Producing Country of Origin National Documentation Packages (effective December 1, 2003)

Instructions Governing Communication in the Absence of Parties Between Members of the Refugee Protection Division and Refugee Protection Officers and Between Members of the Refugee Protection Division and Other Employees of the Board (effective June 18, 2004)

Policy on the Transfer of Files for Hearings by Videoconferencing (Refugee Protection Division) (June 28, 2004)

Instructions Governing the Management of Refugee Protection Claims Awaiting Front-End Screening (July 20, 2004)

Other Regulations and Policies

CSIS, Screening of Refugee Claimants (November 2001)

Minister Sgro's Announcement regarding the Reform of the Appointments Process for Immigration and Refugee Board Members (news release, March 6, 2004)

Privy Council Office, *Securing an Open Society: Canada's National Security Policy* (April 2004)

Regulations Amending the Immigration and Immigration Protection Regulations (concerning "immigration consultants"), *Canada Gazette*, Part I, Volume 137, Issue 50, December 13, 2003

BIBLIOGRAPHY

Note: Unless otherwise noted, all URLs were confirmed in February and March, 2006.

Adelman, Howard. 2002. "Refugees and Border Security Post-September 11." *Refuge*, 20(4) (August): 5-14.

Allain, Jean. 2003. "Insisting on the *jus cogens* Nature of Non-Refoulement." Pp. 81-95 in *The Refugee Convention at Fifty: A View from Forced Migration Studies*. Edited by Richard Black, Aninia Nadig and Joanne Van Selm. Oxford: Oxford University Press.

Annan, Kofi. 2000. "Secretary General Salutes International Workshop on Human Security in Mongolia, May 8-10, 2000." Press release SG/SM/7382.

Andersson, Anita, CIC A/Senior Public Rights Administrator. 2005a. Letter to principal investigator. Dated January 26, 2005. File No. A-2004-06848.

———. 2005b. Letter to principal investigator. Dated February 4, 2005. File No. A-2004-06849.

———. 2005c. Letter to principal investigator. Dated January 27, 2005. File No. A-2004-06851.

———. 2005d. Letter dated January 29, 2005. File No A-2004-06850.

———. 2005e. Letter dated February 2, 2005. File number A-2004-06840/jld.

Arat-Koc, Seraf. 1999. "NAC's Response to the Immigration Legislative Review Report: 'Not Just Numbers.'" *Canadian Woman Studies*. 19(3): 18-23.

Australia, Department of Immigration and Multicultural Affairs. 1996. "Guidelines on Gender Issues for Decision Makers." July.

Axworthy, Lloyd. 1999. "Human Security, Safety for People in a Changing World." Ottawa: Department of Foreign Affairs and International Trade, April.
<<http://www.humansecurity.gc.ca/safety-changingworld-en.asp>>.

Baines, Erin K. 2005. *Rethinking Women, Peace and Security: A Critique of Gender in the Canadian Human Security Context*. Working paper No. 1. Vancouver: Liu Institute for Global Issues.

Bossin, Michael. 2001. "Bill C-31: Limited Access to Refugee Determination and Protection." *Refuge*. 19(4): 55-61.

- Canada, CBSA (Canadian Border Security Agency). 2004. "Fact Sheet: Immigration Intelligence – Irregular Migration." January. <<http://www.cbsa-asfc.gc.ca/newsroom/factsheets/2004/0128migration-e.html>>. Accessed March 1, 2005.
- Canada, CIC (Citizenship and Immigration Canada). 2002. "Refugee Appeal Division Implementation Delayed." News release, April 29. <<http://www.cic.gc.ca/English/press/02/0212-pre.html>>.
- . 2004. *Strategic Framework on Gender Based Analysis for CIC (2005-2010)*.
- . 2005. "Applications Processed in Canada." <<http://www.cic.gc.ca/english/department/times/process-in.html>>.
- . nd-a. "Facts and Figures 2003: Immigration Overview." www.cic.gc.ca/english/pub/facts2003/permanent.
- . nd-b. "IP5: Immigrant Applications in Canada Made on Humanitarian or Compassionate Grounds." <www.cic.gc.ca/manuals-guides/English/ip/ip05e.pdf>.
- Canada, DFAIT (Foreign Affairs and International Trade Canada). 2002. *Freedom from Fear: Canada's Foreign Policy for Human Security*. <<http://www.humansecurity.gc.ca>>.
- Canada. Immigration Legislative Review Advisory Group. 1997. *Not Just Numbers: A Canadian Framework for Future Immigration*. Ottawa: Minister of Public Works and Government Services Canada.
- Canada, IRB (Immigration and Refugee Board). 1996. "Guideline 4 Women Refugee Claimants Fearing Gender-Related Persecution." <www.irb-cisr.gc.ca/en/about/guidelines/wonen_e.htm>.
- . 2004a. "Department Performance Report: 2003-04." Published as part of the Treasury Board's main estimates exercise. <www.tbs-sct.gc.ca/rma/dpr/03-04/IRB-CISR/IRB-CISRD34_e.asp>.
- . 2004b. "Instructions Governing the Management of Refugee Protection Claims Awaiting Front-End Screening." July 20. <www.irb-cisr.gc.ca/en/about/policies/securit_e.htm>.
- . 2004c. "Policy on Transfer of Files for Hearings by Videoconferencing." Refugee Protection Division, June 28.
- . 2004d. "Concerning Preparation and Conduct of a Hearing in the Refugee Protection Division." Effective June 1.
- . nd. "Fast Track Policy: Expedited Process." <www.irb-cisr.gc.ca/en/about/policies/exprocess_e.htm>.

- Canada, Standing Committee on Citizenship and Immigration. 2001. "Hands Across the Border: Working Together at Our Shared Border and Abroad to Ensure Safety, Security and Efficiency." December.
- . 2004. "Committee Calls for the Implementation of the Refugee Appeal Division of the Immigration and Refugee Board." News release, December 17. <www.parl.gc.ca/committee/CommitteePublication.aspx?COM=8975&SourceId=96506>.
- CCR (Canadian Council for Refugees). 2001a. "Bill C-11 Brief." March 25. <<http://www.web.ca/~ccr/c11brief.PDF>>.
- . 2001b. *International Conference on Refugee Women Fleeing Gender-Based Persecution*. Conference Proceedings. Montréal, May 4-6, 2001. <<http://www.web.ca/~ccr/gendercfrep.htm>>.
- . 2004. "More than a Nightmare: Delays in Refugee Family Reunification." November. <<http://www.web.net/~ccr/nightmare.pdf>>.
- . nd. Web site <<http://www.web.net/~ccr/immstats.html>>.
- Chimni, B.S. 2003. "Post-Conflict Peace Building and the Return of Refugees: Concepts, Practices and Institutions." In *Refugees and Forced Displacement: International Security, Human Vulnerability, and the State*. Edited by Edward Newman and Joanne Van Selm. Tokyo: United Nations University Press.
- Clark, Tom and François Crépeau. 1999. "Mainstreaming Refugee Rights - The 1951 Refugee Convention and International Human Rights Law." *Netherlands Quarterly of Human Rights*. 17(4): 389-410.
- Cockburn, Cynthia (ed.). 1998. *The Space Between Us: Negotiating Gender and National Identities in Conflict*. London, New York: Zed Press.
- Colpitts, Paul, Director, Strategic Program Analysis, Legislative Affairs and ATIP Division, Canadian Border Services Agency. 2005a. Letter to principal investigator. Dated January 31, 2005. File Nos. CA-026275 – CA-02685.
- . 2005b. Letter to principal investigator. Dated April 28, 2005. File No. CA-026278.
- Commission on Human Security. 2003. *Human Security Now*. New York. <<http://www.humansecurity-chs.org/finalreport>>.
- Crawley, Heaven. 2001. *Refugees and Gender: Law and Process*. Bristol: Jordan.

- Crépeau, François. 2003a. "L'étranger est-il un justiciable?" *Canadian Issues/Thèmes canadiens*. Special Issue. *Metropolis-Association for Canadian Studies* (March): 42-43 (English). Full French version available only.
- . 2003b. "The Fight Against Migrant Smuggling: Migration Containment over Refugee Protection." Pp. 173-183 in *The Refugee Convention at 50*. Edited by Richard Black, Aninia Nadig and Joanne Van Selm. Oxford: Oxford University Press.
- Crépeau, François, Patricia Foxen, France Houle and Cécile Rousseau. 2001. "Analyse multidisciplinaire du processus décisionnel de la CISR." *Refuge*. 19(4) (February): 62-75.
- . 2002. "The Complexity of Determining Refugeehood - A Multidisciplinary Analysis of the Decision-Making Process of the Canadian Immigration and Refugee Board." *Journal of Refugee Studies*. 15(1): 43-70.
- Dauvergne, Catherine. 2003. "Evaluating Canada's New *Immigration and Refugee Protection Act* in its Global Context." *Alberta Law Review*. 41: 725-744.
- Dench, Janet. 2001. "Controlling the Borders: C-31 and Interdiction." *Refuge*. 19(4): 34-40.
- Eisenstein, Zillah. 2002. "Feminisms in the Aftermath of September 11." *Social Text*. 72.
- Enloe, Cynthia. 1990. *Bananas, Beaches and Bases*. Berkeley: University of California Press.
- Foster, Pamela. 1999. "The Gender Guidelines: From Margins to the Centre?" *Canadian Woman Studies*. 19(3): 45-50.
- Freitas, Raquel. 2002. "Human Security and Refugee Protection after September 11: A Reassessment." *Refuge*. 20(4) (August): 34-44.
- Frulla, Liza. 2005. "Statement of Canada - United Nations Commission on the Status of Women 10-Year Review of the Implementation of the Beijing Platform for Action." March 2. <<http://www.sec-cfc.gc.ca/newsroom>>.
- Gallagher, Stephen. 2004. "Canada's Dysfunctional Refugee Determination System." Vancouver: Fraser Institute, January.
- Gauvreau, Catherine and Glynis Williams. 2002. "Detention in Canada: Are We on the Slippery Slope?" *Refuge*. 20(3) (May): 68-70.
- Giles, Wenona, Helene Moussa and Penny Van Esterik (eds). 1996. *Development and Diaspora: Gender and the Refugee Experience*. Dundas, Ontario: Artemis.

- Harrington, Joanna. 2003. "Punting Terrorists, Assassins and Other Undesirables: Canada, the Human Rights Committee and Requests for Interim Measures of Protection." *McGill Law Journal*. 48 (March): 55-87.
- Harris, Stuart and Andrew Mack (eds). 1997. *Asia-Pacific Security: The Economics-Politics Nexus*. Sydney: Allen and Unwin.
- Harvard University, JFK School of Government. 2001. *Workshop: Measurement of Human Security, Summary of Deliberations*. Harvard, November. <<http://www.humansecurity-chs.org/activities/outreach/measure.pdf>>.
- Harvey, Colin J. 2001. "Refugees, Rights and Human Security." *Refuge*. 19(4) (February): 94-99.
- Hiebert, Daniel. 1994. "Canadian Immigration: Policy, Politics, Geography." *The Canadian Geographer*. 38(3): 254-258.
- Hyndman, Jennifer. 1999. "Gender and Canadian Immigration Policy: A Current Snapshot." *Canadian Woman Studies*. 19(3): 6-10.
- International Civil Liberties Monitoring Group. 2003. *In the Shadow of the Law*. A report in response to the Department of Justice's first annual report on the application of the *Anti-Terrorism Act* (Bill C-36), May 14. <<http://www.devlp.org/pdf/shadow.pdf>>.
- Irish Council for Civil Liberties Women's Committee. 2000. "Gender Guidelines for Female Refugees and Asylum Seekers." <http://cgrrs.uhastings.edu/law/gender_guidelines.php>.
- Joly, Danièle. 2001. "Convergence Towards a Single Asylum Regime: A Global Shift of Paradigm." *The International Journal of Human Rights*. 5(4) (Winter): 1-17.
- Kelson, Gregory A. 1999. "Recognizing Gender-Based Persecution in Canada: Are Canada's Guidelines Being Used Consistently?" *Canadian Woman Studies*. 19(3): 149-153.
- Kobayashi, Audrey. 1995. "Challenging the National Dream: Gender Persecution and Canadian Immigration Law." In *Nationalism, Racism and the Rule of Law*. Edited by Peter Fitzpatrick. Aldershot: Dartmouth Publishing.
- Koser, Khalid. 2003. "Reconciling Control and Compassion? Human Smuggling and the Right to Asylum." In *Refugees and Forced Displacement: International Security, Human Vulnerability, and the State*. Edited by Edward Newman and Joanne Van Selm. Tokyo: United Nations University Press.
- Loescher, Gil. 2002. "Blaming the Victim: Refugees and Global Security." *Bulletin of Atomic Scientists*. (November/December).

- Lowry, Michelle. 2003. "Creating Human Insecurity: The National Security Focus in Canada's Immigration System." *Refuge*. 21(1): 28-39.
- Lowry, Michelle and Peter Nyers. 2003. "No One is Illegal: The Fight for Refugee and Migrant Rights in Canada." *Refuge*. 21(3) (May): 66-72.
- Mack, Andrew and Zoe Nielson. 2005. *The Human Security Report 2005: War and Peace in the 21st Century*. Human Security Centre, University of British Columbia.
- Macklin, Audrey. 1995. "Refugee Women and the Imperative of Categories." *Human Rights Quarterly*. 17(2) (May): 213-277.
- . 1998. "Cross-Border Shopping for Ideas: A Critical Review of United States, Canadian, and Australian Approaches to Gender-Related Asylum Claims." *Georgetown Immigration Law Review*. 13: 25-71.
- . 1999. "A Comparative Analysis of the Canadian, US, and Australian Directives on Gender Persecution and Refugee Status." In *Engendering Forced Migration: Theory and Practice*. Edited by Doreen Indra. New York and Oxford: Berghan Books.
- . 2001. "Borderline Security." Pp. 383-405 in *The Security of Freedom: Essays on Canada's Anti-Terrorism Bill*. Edited by Ronald J. Daniels, Patrick Macklem and Kent Roach. Toronto: University of Toronto Press.
- . 2003. "The Value(s) of the Canada - US Safe Third Country Agreement." Caledon Institute of Social Policy (December). <<http://www.caledoninst.org>>.
- Martin, David A. and Yvonne Lamoureux. 2003. "Treatment of Gender-Based Asylum Claim in the United States: Memorandum Prepared for the Attorney General of Canada." March 31.
- Matas, David. 2001. "Refugee Determination Complexity." *Refuge*. 19(4) (February): 48-54.
- Mathew, Penelope. 2002. "Australian Refugee Protection in the Wake of the Tampa." *American Journal of International Law*. 96: 661.
- Mazurana, Dyan and Susan McKay. 1999. *Women and Peacebuilding*. Montréal: International Centre for Human Rights and Democratic Development.
- Mertus, Julie. 2000. *War's Offensive on Women: The Humanitarian Challenge in Bosnia, Kosovo and Afghanistan*. Bloomfield, CT: Kumarian Press.
- Miller, Mark. 1998. "International Migration and Global Security." In *Redefining Security: Population Movements and National Security*. Edited by Nana Poku and David Graham. Praeger: Westport.

- Montreal Gazette*. 2005. "Minister Might Scrap Refugee Appeal Law Parliament Had Adopted Legislation to Ensure Everyone Received Fair Trial." March 10.
- Moser, Caroline O.N. and Fiona C. Clark (eds). 2001. *Victims, Perpetrators or Actors? Gender, Armed Conflict and Political Violence*. London, New York: Zed Books.
- Nash, Alan. 1994. "Some Recent Developments in Canadian Immigration Policy." *The Canadian Geographer*. 38(3): 258-261.
- National Post*. 2004. Story on immigration. December 28.
- Netherlands, the. 1997. "Work Instruction No 148: Women in the Asylum Procedure."
- Newman, Edward. 2003. "Refugees, International Security, and Human Vulnerability: Introduction and Survey." In *Refugees and Forced Displacement: International Security, Human Vulnerability, and the State*. Edited by Edward Newman and Joanne Van Selm. Tokyo: United Nations University Press.
- Ogata, Sadako. 2002. "From State Security to Human Security." Ogden Lecture, Brown University, May 26, 2002. <http://www.humansecurity-chs.org/activities/outreach/ogata_ogden.html>.
- Oswin, Nathalie. 2000. "Refugee/Forced Displacement Discourse: Security for Which Humans?" *International Insights*. 15 (Spring): 88-114.
- Oxman-Martinez, Jacqueline, Jill Hanley and Andrea Martinez. 2001. "Human Trafficking: Canadian Government Policy and Practice." *Refuge*. 19(4) (February): 14-23.
- Peterson, V. Spike and Ann Sisson Runyan. 1993. *Global Gender Issues*. Boulder: Westview.
- Pettman, Jan Jindy. 1996. *Worlding Women: A Feminist International Politics*. New South Wales: Allen and Unwin.
- Poggione, Sergio, Director, Access to Information and Privacy, IRB. 2005a. Letter dated February 1, 2005. IRB file # A-2004-00190/00194/mc to principal author.
- . 2005b. Letter dated January 26, 2005. IRB file # A-2004-00192.
- Pratt, Geraldine. 2003. *From Migrant to Immigrant: Domestic Workers Settle in Vancouver*. Vancouver: Vancouver Centre for Excellence in Research on Immigration and Integration in the Metropolis.
- Randall, Melanie. 2002. "Refugee Law and State Accountability for Violence Against Women: A Comparative Analysis of Legal Approaches to Recognizing Asylum Claims Based on Gender Persecution." *Harvard Women's Law Journal*. 25: 281-318.

- Raymond, Janice G. 2002. "The New UN Trafficking Protocol." *Women's Studies International Forum*. 25(5): 491-502.
- Razack, Sherene H. 1998. "Policing the Borders of Nation: the Imperial Gaze of Gender Persecution Cases." *Looking White People in the Eye: Gender, Race and Culture in Courtrooms and Class Rooms*. Toronto: University of Toronto.
- Sajor, Indai Lourdes (ed.). 1998. *Common Grounds: Violence Against Women in War and Armed Conflict Situations*. Quezon City: Asian Center for Women's Human Rights.
- South Africa, National Consortium on Refugee Affairs. 1999. "Gender Guidelines for Asylum Determination." <http://www.cgrs.uehastings.edu/law/gender_guidelines.php>.
- Spijkerboer, Thomas. 2000. *Gender and Refugee Status*. Aldershot, England and Burlington, USA: Ashgate.
- Sullivan, Barbara. 2003. "Trafficking in Women: Feminism and New International Law." *International Feminist Journal of Politics*. 5(1): 67-91.
- Swedish Migration Board. nd. "Gender-Based Persecution: Guidelines for Investigation and Evaluation of the Needs of Women for Protection." <http://www.migrationsverket.se/infomaterial/asyl/allmant/kvinno_en.pdf>.
- Thobani, Sunera. 2001. "Benevolent State, Law-Breaking Smugglers, and Deportable and Expendable Women." *Refuge*. 19(4) (February): 24-33.
- Thomas, Caroline. 2001. "Global Governance, Development and Human Security: Exploring the Links." *Third World Quarterly*. 22(2) (April): 159-175.
- Tickner, J. Ann. 1992. *Gender in International Relations: Feminist Perspectives on Achieving Global Security*. New York: Columbia University Press.
- Tie, Chantal. 2001. "Sex, Gender, and Refugee Protection in Canada under Bill C-11: Are Additional Protections Required in Light of *In re R-A*?" *Refuge*. 19(6) (August): 54-63.
- Toronto Star*. 2004. "Sgro to Curb Refugee Claimants' Appeals: Ottawa Plans to Overhaul Refugee System." July 26.
- Turshen, Meredith and Clotilde Twagiramariya (eds). 1998. *What Women Do In Wartime: Gender and Conflict in Africa*. London: Zed Books.
- UNDP (United Nations Development Programme). 1994. *Human Development Report*. New York: Oxford University Press.
- UNHCR (United Nations High Commissioner for Refugees). 1992. *Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967*

Protocol Relating to the Status of Refugees. UN Doc No. HCR/IP/4/Eng/REV.1. UNHCR: Geneva.

———. 2002. "Policy on Refugee Women and Guidelines on Their Protection: An Assessment of Ten Years of Implementation." <<http://www.womenscommission.org/pdf.unhcr.pdf>>.

———. nd. "Protecting Refugees: Refugee Women." <<http://www.unhcr.ch/cgi-bin/texis/vtx/protect?id=3b83a48d4c>>.

United Kingdom, Immigration Appellate Authorities. 2000. "Asylum Gender Guidelines."

United Nations, CRC (Committee on the Rights of the Child). 1995. *Concluding Observations on the Convention of the Rights of the Child: Canada*. June 20, 1995, 9th Session, 223rd Meeting, UN Doc CRC/C15/Add.37 (1995), para. 13.

———. 2003. *Concluding Observations: Canada*. October 27, 2003, 34th Session, UN Doc. CRC/C15/Add.215 (2003), para. 46.

United Nations Inter-Agency Network on Women and Gender Equality. 1999. "Women's Empowerment in the Context of Human Security." December 7-8, 1999, ESCAP, Bangkok, Thailand. <http://www.un.org/womenwatch/ianwge/collaboration/Rep1999_WE.PDF>.

United States, Immigration and Naturalization Service. 1995. "Memorandum: Considerations for Asylum Officers Adjudicating Asylum Claims from Women." May 26.

USCIRF (United States Commission for International Religious Freedom). 2005. "Report on Asylum Seekers in Expedited Removal." Released February 8. <www.uscirf.gov/countries/global/asylum%5Frefugees/February/>.

Valji, Nahla. 2001. "Women and the 1951 Refugee Convention: Fifty Years of Seeking Visibility." *Refuge*. 19(5) (May): 25-35.

Van Ginkel, Hans and Edward Newman. 2000. "In Quest of 'Human Security'." *Japan Review of International Affairs*. 14(1).

Van Selm, Joanne. 2003. "Refugee Protection Policies and Security Issues." In *Refugees and Forced Displacement: International Security, Human Vulnerability, and the State*. Edited by Edward Newman and Joanne Van Selm. Tokyo: United Nations University Press.

Vickers, Jeanne. 1993. *Women and War*. London: Zed Press.

Waever, Ole. 1995. "Securitization and Desecuritization" In *On Security*. Edited by Ronnie Lipschutz. New York: Columbia University Press.

Whitaker, Reg. 2002. "Refugee Policy after September 11: Not Much New." *Refuge*. 20(4) (August): 29-33.

Woroniuk, Beth. 1999. "Gender and Human Security." *Proceedings of Human Security and Women's Empowerment Conference, Bangkok, 1999*.

Wright, Cynthia. 2002. "Moments of Emergence: Organizing by and with Undocumented and Non-Citizen People in Canada after September 11." *Refuge*. 21(3) (May): 5-15.

ENDNOTES

¹ UNHCR Executive Committee Conclusion No. 39 (XXXVI) 1985 "Refugee Women and International Protection" UN Doc No. A/AC.96/673.

² Guideline 4, "Women Refugee Claimants Fearing Gender Related Persecution: Guidelines Issued by the Chairperson Pursuant to s. 65(3) of the *Immigration Act*" (revised 1996).

³ *Convention relating to the Status of Refugees*, 28 July 1951, 189 UNTS 150 (entered into force April 22, 1954). [*Refugee Convention*.] Article 1(A)(2). The 1967 Protocol to this Convention removed a clause limiting its application to those displaced by events in Europe prior to 1951. Most states parties have ratified both treaties. Canada has adopted this definition directly into its legislation.

⁴ This is not a uniform interpretation, but it is an influential one in powerful Western refugee-receiving states. The UNHCR Handbook (1992: para 65) states "where serious discriminatory or other offensive acts are committed by the local populace, they can be considered as persecution if they are knowingly tolerated by the authorities, or if the authorities refuse, or prove unable, to offer effective protection."

⁵ See for example, Crawley (2001), Macklin (1995, 1998), Randall (2002), Razack, (1998), Spijkerboer (2000).

⁶ 2001 S.C. c. 21.

⁷ See Dauvergne (2003). The call for separate legislation was set out most eloquently in the government-commissioned legislative review (Canada, Immigration Legislative Review Advisory Group 1997).

⁸ IRPA, s. 94(2).

⁹ R.S.C. 1985, c. I-2, repealed.

¹⁰ Average for the years 1995 to 2004 (CCR nd).

¹¹ *Refugee Convention*, Article 33(1). This commitment is known as the principle of non-*refoulement*.

¹² The actual security information is gathered by the Royal Canadian Mounted Police (RCMP) and by the Canadian Security and Intelligence Service (CSIS).

¹³ Bill C-26, *An Act to establish the Canada Border Services Agency* received royal assent in November 2005 and came into force on December 12, 2005.

¹⁴ Our Web site is <www.genderingasylum.org>.

¹⁵ Available from the principal investigator as a separate document or from <www.genderasylum.org>.

¹⁶ IRPA, s. 3(3)(d).

¹⁷ IRPA, s. 3(3)(f).

¹⁸ IRPA, s. 94(2)(f).

¹⁹ In her statement re-affirming Canada's commitment to the Beijing Platform for Action, Liza Frulla (2005), Minister of Canadian Heritage and Minister responsible for Status of Women, pointed to Canada's "strong legal framework in support of gender equality," including the requirement in the IRPA to report on the gender impacts of the Act.

²⁰ IRPA, s. 4.

²¹ See further, Macklin (2003).

²² Our work did not consider the objective of "incorporating women's perspectives in governance" nor that of "advancing gender equality for employees of federal departments."

²³ This is the case for all those with a temporary immigration status. It is notable, however, that refugees have a right to apply for permanent residency and are usually accepted.

²⁴ Immigration and Naturalization Service (1995).

²⁵ Department of Immigration and Multicultural Affairs (1996).

²⁶ Swedish Migration Board (nd).

²⁷ Immigration and Naturalization Service (1997) translated by UNHCR, reproduced in Spijkerboer (2000: 229).

²⁸ Immigration Appellate Authorities (2000).

²⁹ Sweden amended its Aliens Act in 1997 to enable people persecuted on account of their gender to obtain a humanitarian residence permit; Article 3.2 of the Swiss Asylum Act was amended to make gender specific flight motives a necessary consideration (Spijkerboer 2000: 3).

³⁰ See for example, South Africa (1999); Irish Council for Civil Liberties Women's Committee (2000).

³¹ Can T.S. 1976 No. 47.

³² Can T.S. 1992 No. 3.

³³ Can T.S. 1987 No. 36.

³⁴ Can T.S. 1982 No. 31.

³⁵ Canada and the United States signed the Smart Border Declaration and its companion 30-point Action Plan on December 12, 2001 to enhance the security of our shared border while facilitating the legitimate flow of people and goods. Apart from increased overseas interdiction activities, the Action Plan resulted in an agreement signed in August 2003 to permit both countries to share information systematically on refugee/asylum claimants, and the implementation of the Safe Third Country Agreement. The Action Plan is available at <<http://www.dfait-maeci.gc.ca/anti-terrorism/actionplan-en.asp>>.

³⁶ CBSA (2004). The *National Post* reported in a December 28, 2004 story that “federal statistics show that 2,539 people without the proper travel documents arrived at Canada’s 14 international airports in 2003.”

³⁷ *Refugee Convention*, Article 31.

³⁸ Immigration and Refugee Protection Regulations (IRPR), s. 41.

³⁹ Andersson (2005c). No records were found that responded to our request for information. The four hour screening process includes “a full immigration examination to determine admissibility, eligibility determination, fingerprinting and photographing.”

⁴⁰ *Immigration Act*, R.S.C. c. I-2 [repealed], s. 46.01.

⁴¹ *Ibid.*, s. 46.01(1)(c)(i) and (ii), respectively.

⁴² *Regulations Amending the Immigration and Refugee Protection Regulations*, SOR/2004-217. The authority to promulgate such regulations is stipulated in IRPA, s. 102. A similar provision was also a part of the former Act, s. 114(1)(s).

⁴³ A “family member” is defined as a spouse or common-law partner of the claimant; a dependent child of the claimant or spouse or common-law partner of the claimant; or a dependent of child of a dependent child of the claimant of spouse or common-law partner of the claimant: IRPR, s. 1(3).

⁴⁴ IRPR, s. 159.5.

⁴⁵ IRPR, s. 159.6. Citizenship and Immigration Canada maintains a list of countries where removals are suspended because of dangerous conditions.

⁴⁶ Standing Committee on Citizenship and Immigration (2002), Recommendation 2.

⁴⁷ These tables were compiled on the basis of information provided by CIC, see Andersson (2005d).

⁴⁸ See, for example, Macklin (2003) and Lowry (2003).

⁴⁹ "Regulatory Impact Analysis Statement," *Regulations Amending IRPR*, SOR/2004-217.

⁵⁰ The Department of Homeland Security had strongly advocated on her behalf.

⁵¹ Some examples include: CRDD T93-07375 (January 18, 1994); CRDD U96-03318 (June 9, 1997); CRDD M97-04087 (December 15, 1997); CRDD M95-08207 (February 18, 1998) CRDD M98-09327 (August 25, 1999); CRDD TAO-00844 (March 24, 2001). These cases provide selected examples only, drawn from the IRB's 2003 Compendium of Decisions: Guideline 4 – Women Refugee Claimants Fearing Gender Related Persecution: Update. Many additional decisions, including decisions of the Federal Court, have taken the position that domestic violence is persecution for the purposes of the refugee definition.

⁵² USCIRF (2005). The USCIRF is a federal commission created by the *International Religious Freedom Act of 1998* (Public Law 105-292) to monitor religious freedom in other countries.

⁵³ IRPA, s. 110(3).

⁵⁴ IRPA, s. 55; *Immigration Act* ss. 103(1) and 103.1.

⁵⁵ IRPA, s. 60.

⁵⁶ *Immigration Act*, s. 103.1(5).

⁵⁷ IRPA, s. 58(1)(d).

⁵⁸ IRPR, Part 14. The Regulations set out specific factors to be considered under each ground of detention. "Other factors" to be considered (s. 248) are a codification of the ones set out by the Federal Court in *Sahin v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* (1994), 85 F.T.R. 99.

⁵⁹ IRPR, s. 247.

⁶⁰ IRPR, s. 245(f).

⁶¹ RPD Rule 6(2).

⁶² IRB Chairperson, Guideline 5.

⁶³ RPD Rule 58(1).

⁶⁴ In 1999-2000, 31,017 claims went to the Board; in 2000-2001, 35,173; in 2001-2002, 45,126; in 2002-2003, 38,858; and in 2003-2004 29,230. The number of claims finalized has

varied somewhat from this. The totals for the same years are 27,776; 29,980; 35,352; 45,019. See IRB (2004a).

⁶⁵ Federal Court Activity Summary, January 1 to December 31, 2004. The activity summaries of earlier years do not give figures for leave applications granted, so this percentage is based on one year only, but is supported by the anecdotal information from key informants. The summaries are available at <http://www.fct-cf.gc.ca/about/statistics/statistics_e.shtml>.

⁶⁶ A handful of American citizens have applied for refugee status in Canada. None has been successful.

⁶⁷ This calculation follows the same method and uses the same sources as Table 1.

⁶⁸ RPD Rule 69(a).

⁶⁹ RPD Rule 50(5).

⁷⁰ IRPA, s. 163. The appointment of a three-member panel is still possible, but it is at the discretion of the chairperson. This practice is rare. Similarly, vacation of cessation of refugee protection hearings are also heard by a single-member panel unless the chairperson appoints a three-member panel.

⁷¹ Significant progress has been made in altering IRB appointments.

⁷² This is an IRB staff employee charged with assisting in hearings, and with handling most matters in the expedited process.

⁷³ IRPA, s. 49(1).

⁷⁴ IRPA, s. 170(e).

⁷⁵ RPD Rule 47.

⁷⁶ IRPA, s. 97.

⁷⁷ IRPA, s. 106.

⁷⁸ IRPA, s. 98.

⁷⁹ Article 1E of the *Refugee Convention*.

⁸⁰ Article 1F of the *Refugee Convention*.

⁸¹ IRPA, s. 170(e).

⁸² Family members include primarily dependent children, life partners (married and common-law, same and opposite sex), and parents.

⁸³ There are many benefits of being a permanent resident that are not accorded to refugees. Permanent residents are more able to leave and return to Canada, especially once they have obtained a permanent resident card. Permanent residents are also able to work without an employment authorization and are entitled to a Social Insurance Number (SIN) that is not time-limited and does not begin with the number "9," which indicates the person has temporary status in Canada. (An expiry date was added to SIN given to refugee claimants starting in March 2003; the expiry date matches the expiry date on the immigration document used when applying for a SIN.) Further, permanent residents are also entitled to attend university without paying foreign student fees and are able to access a broader range of social services than are available to refugees.

⁸⁴ *Citizenship Act*, R.S. 1985, c. C-29, s. 5(1). There are other criteria for citizenship – in particular, competence in either English or French – that may hinder refugees/permanent residents from obtaining Canadian citizenship within the minimum waiting period.

⁸⁵ There is no application fee, and the current processing time for applications is 34 days as of February 25, 2005, according to CIC (2005).

⁸⁶ E-mail correspondence between principal investigator and CIC official, July 23, 2004. This may or may not include family reunification under the new process.

⁸⁷ IRPR, s. 176(2).

⁸⁸ IRPR, s. 175(1).

⁸⁹ Personal correspondence between CIC official and principal investigator, July 23, 2004. See also Andersson (2005e).

⁹⁰ Studies on the impacts of delay in family reunification of refugee claimants are scanty. However, we may glean insights from parallel studies on how the long separation of women under the Live-In Caregiver Program from their husbands and children has been affecting family dynamics and reunification in Canada. See Pratt (2003).

⁹¹ Applications for judicial review of a negative refugee determination and PRRA applications for failed refugee claimants include a statutory stay of removal.

⁹² A person who is removed or leaves under a deportation order is required to obtain written authorization from the minister if he or she ever wants to return to Canada. As well, the person may be required to repay removal expenses if wanting to return to Canada.

⁹³ For example, most rental housing units require that notice of one month minimum be given and employers also want notice. Many mothers/parents are reluctant to take their children out of school if they are in the middle of their terms.

⁹⁴ Judy Sgro stated: "We currently have between six and 20 avenues of appeal when they've had a decision. That's a lot of appeals." Reported *Toronto Star* (2004).

⁹⁵ IRPA, ss. 110-111 (unproclaimed text).

⁹⁶ House of Commons Debates 066 (7 March 2005) at 1440 (Hon. Joe Volpe).

⁹⁷ IRPA, s. 74(d).

⁹⁸ Federal Court Activity Summary, January 1 to December 31, 2004. The Activity Summaries of earlier years do not give figures for leave applications granted, so this percentage is based on one year only, but is supported by the anecdotal information from key informants. The summaries are available at <http://www.fct-cf.gc.ca/about/statistics/statistics_e.shtml>. Numbers of applications for leaves granted in negative refugee decision in the years prior to 2004 are not reported in the statistics on the Federal Court's Web site. However, a figure of 10 to 12 percent is frequently mentioned as the rate at which leave applications are accepted.

⁹⁹ IRPA, Part 2, Div. 3, ss. 112-115; IRPR Part 8, Div 4, ss. 160-174.

¹⁰⁰ *Immigration Regulations*, 1978, SOR/78-172 [repealed], s. 11.2(b), and as defined in s. 2(1).

¹⁰¹ The process seems to be a partial response to the Supreme Court of Canada's ruling in *Suresh v. Canada (Minister of Immigration and Citizenship)*, [2002] 1 S.C.R. 3.

¹⁰² Interview with CIC officials, June 2004.

¹⁰³ IRPA, ss. 96, 97.

¹⁰⁴ All of the statistics in this section were provided by CIC officials.

¹⁰⁵ IRPA, s. 25. IRPR, s. 66.

¹⁰⁶ The addition conforms with the Supreme Court of Canada's decision in *Baker v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1999] 2 S.C.R. 817.

¹⁰⁷ This has been clarified by the courts in a series of cases following *Baker*.

¹⁰⁸ Immigration Minister Joe Volpe announced on February 18, 2005 that applications for partners of Canadian citizens and permanent residents who have no immigration status are to resume under this heading. The new policy allows persons to apply for permanent residency under the Spousal/Common Law Partner in Canada Class regardless of their immigration status. However, the policy requires a sponsorship application to have already been made; otherwise the applicant must apply for an exemption under the usual H&C grounds.

¹⁰⁹ IRPA s. 82. Detention of permanent residents is at the discretion of the Minister of Citizenship and Immigration and the Solicitor General, s. 82(1). Detention of foreign nationals is mandatory, s. 82(2).

¹¹⁰ See, for example, Enloe (1990), Tickner (1992), Vickers (1993), Peterson and Sisson Runyan (1993) and Pettman (1996).

¹¹¹ See summary in Mack and Nielson (2005: 90-92).

¹¹² See works by Cockburn (1998), Moser and Clark (2001) and Sajor (1998).

¹¹³ See analysis in Mertus (2000) and Turshen and Twagiramariya (1998).

**Policy Research Fund (PRF) Status of Women Canada
Projects Funded from August 2002 Call for Proposals Engendering the Human
Security Agenda ***

The Impact of the National Security Agenda on Racialized Women: Bringing Us Out of the Policy Ghetto and into the Development of National Policy, Strategies and Solutions

Hamdi Mohamed, Anuradha Bose, Nayyar Javed, Jo-Anne Lee, Lise Martin
Canadian Research Institute for the Advancement of Women (CRIAOW)
National Organization of Immigrant and Visible Minority Women of Canada

Gendering Canada's Refugee Process

Catherine Dauvergne, Leonora C. Angeles, Agnes Huang

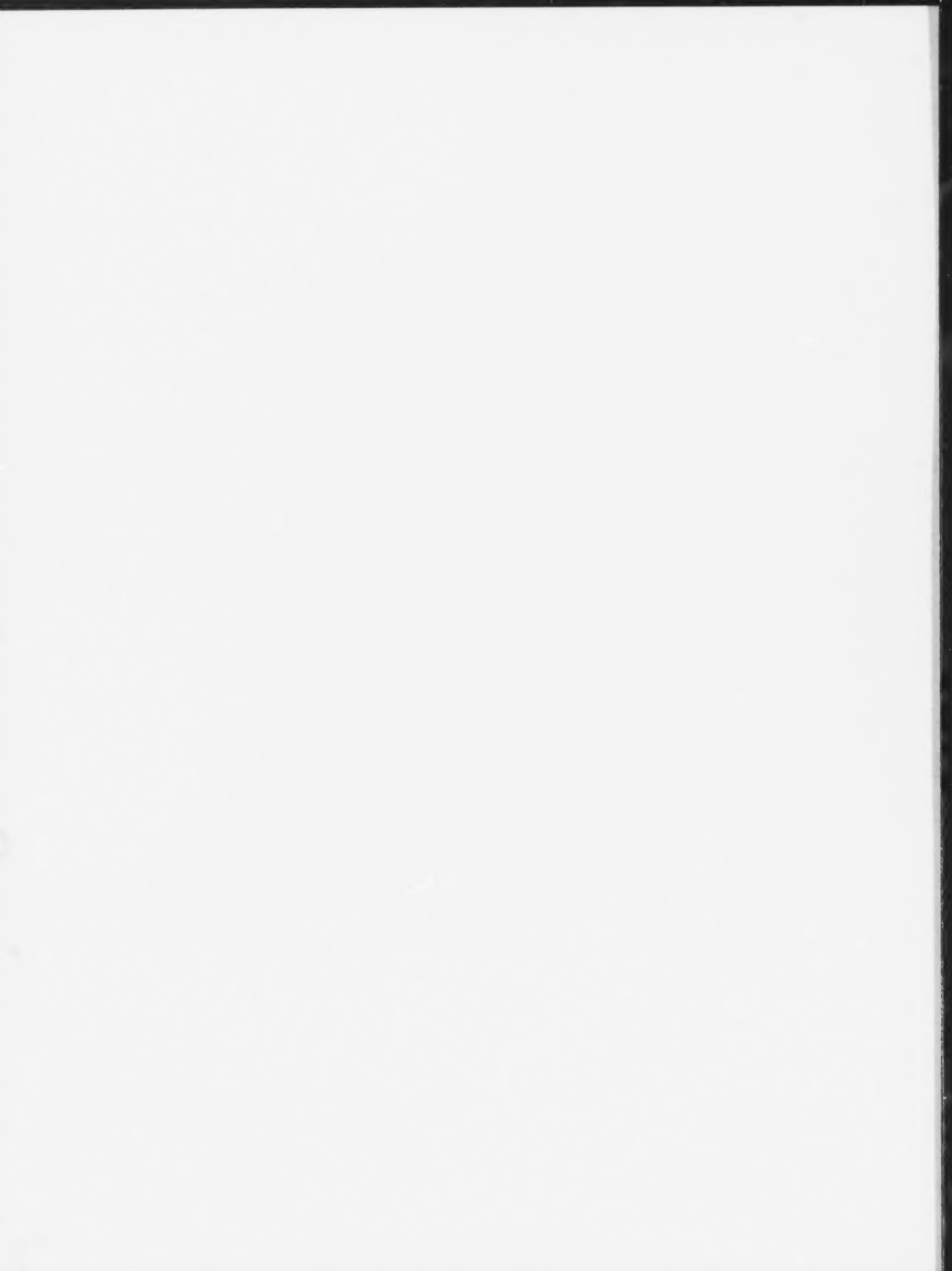
Security and Immigration, Changes and Challenges: Immigrant and Ethnic Communities in Atlantic Canada, Presumed Guilty?

Evangelia Tastsoglou, Edna Keeble, Alexandra Dobrowolsky, Diane Crocker,
Carmen Celina Moncayo

Human Security and Aboriginal Women in Canada

Connie Deiter and Darlene Rude

* Some of these papers are still in progress and not all titles are finalized.



We Value Your Feedback

Your comments and suggestions can help us make sure our publications are useful. If you have a moment, please answer and return the following questionnaire. Thank you for your time.

Title of Report _____

- [illegible]

a) Which part of the report did you find most helpful?

b) How could it have been more useful?

2. How did you use the report? As a tool in:

- ☐
- Policy development
- ☐
- Policy research
- ☐
- Advocacy

☐ Other _____

3. Are you affiliated with:

- ☐
- Women's Organisations
- ☐
- Federal Government

- ☐ Other non-governmental organisations ☐ University/college

- ☐
- Provincial/Territorial Government
- ☐
- Municipal Government

☐ Other: _____

Please return this questionnaire by mail or fax to:

Status of Women Canada
Research Directorate
McDonald Building
123 Slater Street, 10th Floor
Ottawa, Ontario
K1P 1H9

Fax (613) 995-4800



Intégrer les considérations liées au sexe au processus canadien de détermination du statut de personne réfugiée

Catherine Dauvergne

Leonora C. Angeles

Agnes Huang



Recherche
en matière de politiques
Policy Research



Condition féminine
Canada

Status of Women
Canada

Canada



Intégrer les considérations liées au sexe au processus canadien de détermination du statut de personne réfugiée

Catherine Dauvergne

Leonora C. Angeles

Agnes Huang

La recherche et la publication de la présente étude ont été financées par le Fonds de recherche en matière de politiques de Condition féminine Canada. Les opinions exprimées par les auteures ne reflètent pas nécessairement la politique officielle de Condition féminine Canada ni celle du gouvernement du Canada.

Juillet 2006

Condition féminine Canada s'est engagé à assurer que toute la recherche menée grâce à son Fonds de recherche en matière de politiques adhère à des principes méthodologiques, déontologiques et professionnels de haut niveau. Chaque rapport de recherche est examiné par des spécialistes du domaine visé à qui on demande, sous le couvert de l'anonymat, de formuler des commentaires sur les aspects suivants :

- l'exactitude, l'exhaustivité et l'actualité de l'information présentée;
- la mesure dans laquelle la méthodologie et les données recueillies appuient l'analyse et les recommandations;
- l'originalité du document par rapport au corpus existant sur le sujet et son utilité pour les organisations oeuvrant pour la promotion de l'égalité, les groupes de défense des droits, les décideurs, les chercheuses ou chercheurs et d'autres publics cibles.

Condition féminine Canada remercie toutes les personnes qui participent à ce processus de révision par les pairs.

Catalogage avant publication de Bibliothèque et Archives Canada

Dauvergne, Catherine, 1965-

Intégrer les considérations liées au sexe au processus canadien de détermination du statut de personne réfugiée / Catherine Dauvergne, Leonora C. Angeles, Agnes Huang.

Texte en français et en anglais disposé tête-bêche.

Titre de la p. de t. addit. : Gendering Canada's Refugee Process.

Également disponible sur l'Internet.

Comprend des réf. bibliogr.: p.

ISBN 0-662-49298-6

No de cat.: SW21-140/2006

1. Réfugiés—Politique gouvernementale—Canada.
2. Réfugiées—Politique gouvernementale—Canada.
3. Réfugiés—Droit—Canada.
4. Canada—Émigration et immigration—Politique gouvernementale.
5. Canada—Émigration et immigration—Aspect social.
6. Analyse différenciée selon les sexes—Canada.
7. Canada. Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés.
- I. Angeles, Leonora C.
- II. Huang, Agnes.
- III. Canada. Condition féminine Canada.
- IV. Titre: Gendering Canada's refugee process.

HV640.4.C3D38 2006

325'.210820971

C2006-980148-7F

Gestion de projet : Maureen Williams et Jo Anne de Lepper, Condition féminine Canada

Coordination de l'édition et de la traduction : Cathy Hallessey, Condition féminine Canada

Révision et mise en page : PMF Editorial Services Inc. - PMF Services de rédaction inc.

Traduction : Lexi-Tech International

Pour d'autres renseignements, veuillez communiquer avec la :

Division de la recherche

Condition féminine Canada

123, rue Slater, 10^e étage

Ottawa (Ontario) K1P 1H9

Téléphone : (613) 995-7835

Télécopieur : (613) 957-3359

ATME : (613) 996-1322

Le document peut également être consulté
sur le site Web de Condition féminine
Canada, <http://www.swc-cfc.gc.ca/>.

RÉSUMÉ

Dans ce rapport, intitulé *Intégrer les considérations liées au sexe au processus canadien de détermination du statut de personne réfugiée*, les auteures se demandent si le sexe a une incidence sur le processus de détermination du statut de personne réfugiée et, le cas échéant, comment, quand et pourquoi. Leur recherche s'appuie sur plus d'une centaine d'entrevues auprès de personnes visées par le processus, d'activistes communautaires, d'avocates et d'avocats en droit des personnes réfugiées, de décisionnaires et d'autres personnes gravitant de près ou de loin autour de ce domaine. L'un des volets du projet consistait à créer un corpus des données ventilées selon le sexe sur l'expérience des demandeuses et des demandeurs du statut de personne réfugiée au Canada. Un autre volet visait à compiler et à synthétiser une quantité impressionnante de lois, de politiques, de règles et de règlements qui encadrent l'expérience des demandeuses et des demandeurs en sol canadien. Tout au long de la recherche, trois thèmes récurrents se sont imposés : la complexité, la vulnérabilité et l'inconstance. La complexité en raison des obstacles et des pièges qui hérissent le parcours des demandeuses et des demandeurs du statut de personne réfugiée qui, même s'il se conclut sur une décision favorable, ne les soustrait pas pour autant au dédale du droit canadien en matière d'immigration. La vulnérabilité est un thème majeur parce que celles et ceux qui essuient un verdict de refus de leur demande se retrouvent très vulnérables, avec très peu de choix. Enfin, l'inconstance fait référence aux fluctuations perpétuelles du modus operandi des divers organismes gouvernementaux en cause. Le rapport propose 79 recommandations, inspirées notamment d'une importante constatation : malgré le précédent créé par la nouvelle *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* (LIPR) concernant l'obligation de mener une analyse entre les sexes des impacts de la Loi, il y a encore loin de la coupe aux lèvres. L'obsession pour la « sécurité » et l'« efficacité » a occulté tout le reste et n'a fait qu'accroître la complexité et la vulnérabilité, en plus de justifier les changements perpétuels. Tout compte fait, en dépit du vent d'espoir promis par la LIPR, les choses sont devenues encore plus difficiles pour celles et ceux qui revendiquent le statut de personne réfugiée au Canada.

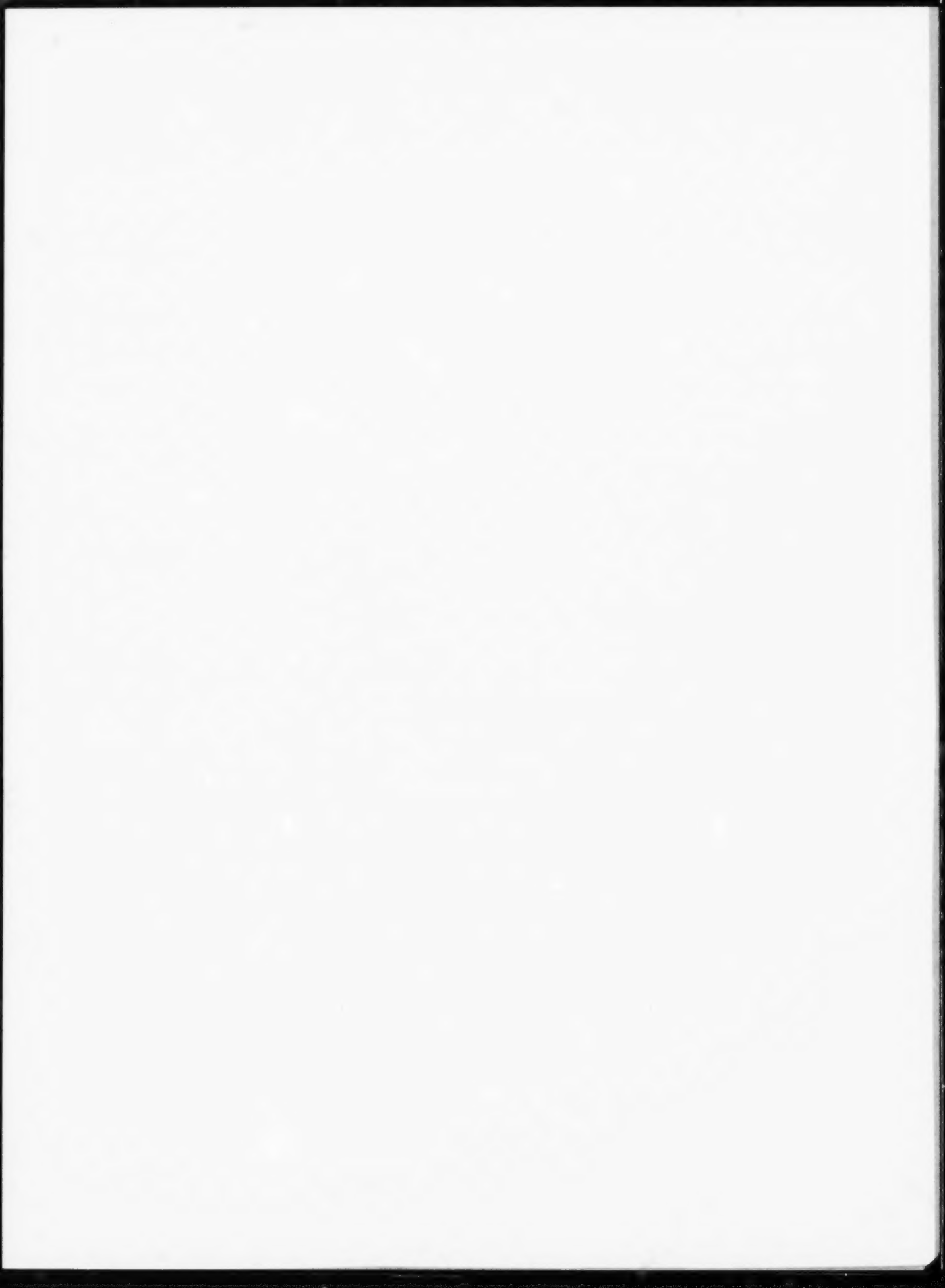


TABLE DES MATIÈRES

TABLEAUX, FIGURES ET ENCADRÉS	iii
ACRONYMES	iv
PRÉFACE.....	v
NOTES SUR LES AUTEURES.....	vi
REMERCIEMENTS.....	vii
FAITS SAILLANTS	viii
1. INTRODUCTION	1
Le point sur les changements récents	3
Terminologie.....	5
La portée de la recherche	6
Demander le statut de personne réfugiée au Canada	8
Le nouveau dans la <i>Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés</i>	9
La structure du rapport.....	10
2. COMMENT, QUAND ET POURQUOI LE SEXE A-T-IL UNE INCIDENCE?.....	13
L'examen des cadres législatif et stratégique	13
Notre projet dans le corpus documentaire	14
L'éthique de recherche et les protocoles connexes.....	15
Les entrevues	15
Les statistiques.....	18
Les normes.....	19
L'analyse et le compte rendu.....	19
3. À LA RECHERCHE DE NORMES	20
Les pratiques courantes à l'aune des engagements en matière d'immigration.....	20
Les pratiques actuelles à l'aune du Plan fédéral pour l'égalité entre les sexes	27
Les pratiques actuelles à l'aune des normes en vigueur ailleurs dans le monde	29
Résumé	31
4. LA DEMANDE	33
L'interception et le renvoi temporaire	33
Les entrevues préliminaires	37
Les critères de recevabilité	41
La détention	46
La préparation d'une demande du statut de personne réfugiée	52
Le soutien aux personnes qui sollicitent le statut de personne réfugiée	54
Résumé	55

5. LA DÉCISION.....	57
L'histoire en chiffres.....	57
La tenue des audiences de détermination du statut de personne réfugiée.....	60
Le verdict	69
Résumé.....	76
6. REFAIRE SA VIE	77
La décision est favorable	77
La décision est défavorable.....	83
Les certificats de sécurité.....	93
Résumé.....	93
7. LA SÉCURITÉ – OU L'INSÉCURITÉ – SELON LE SEXE	95
La sécurité (ou l'insécurité) humaine, les droits de la personne et la vulnérabilité des personnes réfugiées.....	97
Les différences entre les sexes en matière de sécurité (ou d'insécurité) humaine et d'asile après le 11 septembre 2001	101
L'amorce d'un indice sexodifférencié de la sécurité humaine des personnes réfugiées.....	103
Résumé.....	107
8. CONCLUSIONS.....	108
ANNEXES	
A. Sommaire des recommandations	110
B Résultats des demandes du statut de personne réfugiée selon le sexe, de 1989 à 2003	118
C Tableau comparatif des réformes législatives.....	119
BIBLIOGRAPHIE.....	132
NOTES.....	142

TABLEAUX, FIGURES ET ENCADRÉS

Tableaux :

1	Sommaire des entrevues	16
2	Arrivées selon le lieu, 2000 à 2004	43
3	Lieux d'arrivée selon le sexe (en % du total des demandeuses et des demandeurs 2000 à 2004	43
4	Personnes réfugiées prises en charge par le gouvernement au Canada (demandeuses et demandeurs principaux, partenaires et personnes à charge)	58
5	Demandes réglées déposées conjointement pour des personnes mineures	63
6	Demandes principales réglées ayant donné lieu à une intervention ministérielle	65
7	Mesures d'exclusion prononcées en vertu de l'article 98 de la <i>Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés</i> , selon le sexe et l'année	75

Figure :

1	Étapes de la demande du statut de personne réfugiée au Canada.....	10
---	--	----

Encadré :

1	Définitions de la sécurité humaine : le discours officiel.....	98
---	--	----

ACRONYMES

ACR	Agente ou agent chargé de la revendication
ACS	Analyse comparative entre les sexes
AIMM	Agente ou agent en intégrité des mouvements migratoires
APR	Agente ou agent de protection des réfugiés
ASFC	Agence des services frontaliers du Canada
ASPP	Attestation de statut de personne protégée
CCR	Conseil canadien pour les réfugiés
CDNRSRC	Catégorie des demandeurs non reconnus du statut de réfugié au Canada
CFC	Condition féminine Canada
CH	Considérations humanitaires
CIC	Citoyenneté et Immigration Canada
CISR	Commission de l'immigration et du statut de réfugié
CMD	Contrôle des motifs de la détention
CSILC	Coalition pour la surveillance internationale des libertés civiles
DA	Demandeur ou demandeur d'asile
DAARE	Direct Action Against Refugee Exploitation
ERAR	Examen des risques avant renvoi
FRP	Formulaire de renseignements personnels
GRC	Gendarmerie royale du Canada
HCNUR	Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés
LI	<i>Loi sur l'immigration</i>
LIPR	<i>Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés</i>
MAECI	Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international
NAS	Numéro d'assurance sociale
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
ONG	Organisme non gouvernemental
PDE	Point d'entrée
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
RI	<i>Règlement sur l'immigration, 1978</i>
RIPR	<i>Règlement sur l'immigration et la protection des réfugiés</i>
RP	Résidence permanente; résidente ou résident permanent
SA	Section d'arbitrage
SAR	Section d'appel des réfugiés
SCRS	Service canadien du renseignement de sécurité
SI	Section de l'immigration
SPPCC	Sécurité publique et Protection civile Canada
SPR	Section de la protection des réfugiés (de la CISR)
SSPT	Syndrome de stress post-traumatique
SSR	Section du statut de réfugié

PRÉFACE

Une bonne politique gouvernementale est fonction d'une bonne recherche en matière de politiques. C'est pour cette raison que Condition féminine Canada a établi le Fonds de recherche en matière de politiques en 1996. Il appuie la recherche comparative entre les sexes sur des enjeux liés aux politiques gouvernementales qui doivent faire l'objet d'une analyse comparative entre les sexes. L'objectif visé est de favoriser les débats publics sur les enjeux liés à l'égalité entre les sexes afin de permettre aux personnes, aux groupes, aux responsables de l'élaboration des politiques et aux analystes des politiques de participer plus efficacement à l'élaboration de politiques équitables.

La recherche peut porter sur des enjeux nouveaux et à long terme, ou sur des questions à court terme dont l'incidence sur chacun des sexes requiert une analyse. Le financement est accordé au moyen d'un processus d'appel de propositions ouvert et en régime de concurrence. Un comité externe, non gouvernemental, joue un rôle de premier plan dans la détermination des priorités de la recherche, le choix des propositions financées et l'évaluation du rapport final.

Le présent rapport de recherche a été proposé et préparé en réponse à un appel de propositions lancé en août 2002 et qui avait pour thème L'intégration des considérations liées à l'égalité entre les sexes dans le programme de sécurité humaine. Les projets de recherche financés par Condition féminine Canada sur ce thème examinent notamment des questions telles que les femmes autochtones et la sécurité humaine, les retombées du programme de sécurité nationale sur les femmes racialisées, l'incidence de la nouvelle *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* du Canada sur les demandeuses d'asile et les changements et les défis soulevés par les nouvelles lois sur la sécurité et l'immigration au Canada, ainsi que leurs répercussions sur les collectivités immigrantes et ethniques.

Une liste complète des projets de recherche financés dans le cadre de cet appel de propositions se trouve à la fin du présent rapport.

Nous remercions les chercheuses et les chercheurs de leur apport au débat sur les politiques gouvernementales.

NOTES SUR LES AUTEURES

Il est important de préciser que notre recherche s'inscrit dans une perspective de remise en question permanente des postulats de neutralité. L'équipe de recherche regroupe des universitaires et des étudiantes. Les premières sont des féministes convaincues des bienfaits du mentorat et de l'interdisciplinarité de la recherche. Depuis le début, notre objectif était de montrer qu'il était possible de faire en sorte que le régime d'asile serve mieux à la fois les besoins des personnes vulnérables qui en sont les tributaires et les impératifs de l'État canadien.

Catherine Dauvergne travaille à la faculté de droit de la University of British Columbia. Ses domaines de prédilection sont l'immigration et le droit des personnes réfugiées. Titulaire de la double nationalité australienne et canadienne, elle a été migrante, sans toutefois avoir eu à demander l'asile ni le statut de réfugiée. Elle comprend de façon théorique le « profilage racial » et la vulnérabilité qui en découle, sans en avoir une expérience personnelle.

Leonora C. Angeles est professeure agrégée en matière de condition féminine, de collectivité et de planification régionale, également à la University of British Columbia. Elle s'est intéressée à la sécurité humaine, aux personnes réfugiées et à l'immigration par l'entremise de ses recherches antérieures sur la question des sexes et du développement international. Elle a oeuvré, de façon rémunérée et bénévole, au sein d'associations d'immigrantes en Ontario, en Saskatchewan et en Colombie-Britannique.

Agnes Huang, adjointe de recherche, a été la plus assidue collaboratrice du projet, depuis mai 2003 jusqu'à avril 2005. Née à Hong Kong, elle a suivi sa famille au Canada à l'âge de 18 mois. Elle a pendant longtemps été des luttes féministes et antiracistes. Dans le domaine des personnes réfugiées, elle a été membre fondatrice de Direct Action Against Refugee Exploitation (DAARE), un groupe créé en septembre 1999 pour défendre les intérêts et soutenir des Chinoises arrivées sur la côte Ouest canadienne à l'été et à l'automne 1999. Elle a obtenu un baccalauréat en droit de la University of British Columbia en 2005.

Danya Chaikel a contribué au projet pendant une année, au cours de laquelle elle a effectué près de la moitié des entrevues. Citoyenne canadienne, elle est la première membre de sa famille née ici. Bien qu'elle n'ait jamais été migrante elle-même, sa famille immédiate a fui les ghettos juifs d'Europe de l'Est pour s'installer à New York dans les années 40, des conditions qui en faisaient des personnes réfugiées. Sa connaissance intime du sort réservé aux immigrantes et son dévouement à leur égard viennent de son histoire familiale, de son travail au sein d'organismes non gouvernementaux de défense des droits de la personne et des femmes en particulier, ainsi que de ses études universitaires. Elle a obtenu un baccalauréat en droit de la University of British Columbia en 2005.

Anna Turinov, Chantal Proulx, Jenelyn Torres, Masako Tsusuki, Gabrielle Simm et Pam Murray sont des étudiantes ayant agi à titre d'adjointes de recherche. **Erin Baines** faisait partie de l'équipe qui a proposé le sujet de recherche alors qu'elle était boursière de perfectionnement postdoctoral au Liu Institute for Global Issues de la University of British Columbia.

REMERCIEMENTS

Nous avons pu mener notre recherche grâce à une bourse du Fonds de recherche en matière de politiques de Condition féminine Canada (CFC), dont les analystes nous ont prodigué des commentaires judicieux tout au long du projet.

Nous tenons à remercier en outre le Centre for Feminist Legal Studies de la faculté de droit de la University of British Columbia, qui a réservé des locaux pour nos adjointes de recherche et pour la tenue de nos réunions.

En tout, une centaine de personnes ont contribué à la recherche en acceptant de partager avec nous leurs expériences. Nous leur en sommes infiniment reconnaissantes. Nous avons été particulièrement touchées par le témoignage de personnes réfugiées et qui aspirent à ce statut, qui ont généreusement accepté de lever le voile sur des pans de leur vie parmi les plus personnels et les plus éprouvants.

Enfin, nous voulons témoigner notre immense gratitude pour le soutien reçu de nos collègues de la University of British Columbia.

FAITS SAILLANTS

Dans *Intégrer les questions liées au sexe au processus canadien de détermination du statut de personne réfugiée*, nous nous demandons comment, quand et pourquoi le sexe peut avoir une incidence sur l'issue du processus. Le rapport étudie les changements institués par la nouvelle *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* (LIPR) de 2002, dont certains découlent directement du nouveau climat politique qui s'est installé après les attaques terroristes contre les États-Unis du 11 septembre 2001.

L'étude couvre le processus d'un bout à l'autre, depuis le premier contact d'une demandeuse ou d'un demandeur d'asile avec l'État canadien, qui peut avoir lieu à la frontière ou dans un bureau situé sur notre territoire. Chacune des étapes du processus est analysée, y compris celles qui suivent l'octroi ou non du statut de personne réfugiée. Enfin, on examine le sort réservé aux personnes selon que leur demande est accueillie ou non.

Le point d'intérêt de l'étude, soit l'impact selon le sexe, est envisagé d'un point de vue féministe. L'analyse porte donc sur les aspects du processus qui n'ont pas les mêmes incidences pour les hommes et pour les femmes et sur les raisons de ces différences. Elle s'intéresse par ailleurs aux chevauchements et aux points de jonction des divers facteurs de vulnérabilité. En effet, la demande du statut de personne réfugiée fait intervenir divers facteurs de vulnérabilité – la race, la pauvreté, l'âge, l'état de santé et l'identité sexuelle, entre autres – dont l'incidence peut parfois se superposer à celle du sexe et, dans certains cas, prendre le pas sur lui.

Plus de 100 entrevues ont été menées auprès de personnes intéressées par le processus canadien de détermination du statut de personne réfugiée, dont des activistes communautaires, des avocates et des avocats du droit des personnes réfugiées ou des décisionnaires. L'un des volets du projet consistait à créer un corpus de données ventilées selon le sexe sur l'expérience des demandeuses et des demandeurs du statut de personne réfugiée au Canada. La recherche repose sur des normes inspirées des obligations législatives et stratégiques du Canada, ainsi que des engagements internationaux en matière de droit de la personne. Un autre volet visait à compiler et à synthétiser une quantité impressionnante de lois, de politiques, de règles et de règlements qui encadrent l'expérience des demandeuses et des demandeurs en sol canadien.

Trois organismes gouvernementaux administrent divers aspects du régime d'asile : l'Agence des services frontaliers du Canada (l'ASFC, qui relève de Sécurité publique et Protection civile Canada); Citoyenneté et Immigration Canada (CIC) et la Commission de l'immigration et du statut de réfugié (CISR). Le rapport dresse le portrait de chacun et analyse leurs responsabilités communes en vertu de la LIPR. La plupart des recommandations s'adressent à ces organismes, à titre individuel ou collectif.

Des thèmes se sont imposés tout au long de la recherche : la complexité, la vulnérabilité et l'inconstance. Le thème de la complexité est récurrent en raison des obstacles et des pièges

qui hérissent le parcours des demandeuses et des demandeurs du statut de personne réfugiée et qui, même s'il se conclut sur une décision favorable, ne les soustrait pas pour autant au dédale du droit canadien en matière d'immigration. La vulnérabilité est au coeur de l'expérience, notamment pour celles et ceux qui essuient un verdict de refus et à qui on laisse très peu de choix. L'inconstance fait référence aux fluctuations perpétuelles et cumulatives des politiques dans ce domaine.

Malgré le précédent créé dans la nouvelle *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* concernant l'obligation de mener une analyse entre les sexes des impacts, il y a encore loin de la coupe aux lèvres. Il reste beaucoup à faire avant d'atteindre l'étape proprement dite de l'analyse. Au mieux, les organismes en sont à la planification, et encore. Les directives de la CISR concernant la persécution fondée sur le sexe ont suscité une certaine vigilance au sein de la CISR et ailleurs, mais elles se limitent à un aspect isolé d'une longue démarche. À elles seules, ces directives ne suffisent pas pour garantir l'équité du processus de détermination du statut de personne réfugiée.

L'obsession pour la « sécurité » et l'« efficacité » a occulté tout le reste et n'a fait qu'accroître la complexité et la vulnérabilité pour les personnes qui sollicitent l'asile, en plus de justifier les changements perpétuels. Tout compte fait, en dépit de l'amélioration promise par la LIPR, les choses sont devenues encore plus difficiles pour celles et ceux qui revendiquent le statut de personne réfugiée au Canada. Le rapport comporte 79 recommandations, dont une liste complète figure en annexe A. Voici un sommaire des principaux thèmes de ces recommandations.

Le chapitre 3 explique comment établir et évaluer les normes de pratique exemplaire en matière d'analyse entre les sexes et d'octroi de l'asile aux personnes qui en font la demande. Il est recommandé à CIC, à l'ASFC et à la CISR d'établir une base commune d'analyse comparative entre les sexes dans ce domaine important dont ils partagent la responsabilité. Nous recommandons que l'obligation de compte rendu sur les impacts selon le sexe qu'a instituée la LIPR englobe les résultats, la collecte de statistiques ventilées selon le sexe et la réalisation ou non des objectifs. On ne peut se contenter de faire rapport sur des projets.

Le chapitre 4 s'intéresse à l'ensemble des étapes qui précèdent l'audience relative à la demande d'asile, qui vise à déterminer si une personne a qualité de réfugiée. Ces étapes comprennent les mesures d'interdiction instituées à l'étranger, la recherche d'une avocate ou d'un avocat et la préparation des documents, entre autres. Le rapport dresse 29 recommandations qui ont trait à cette seule période, soit plus que dans aucune autre section du rapport. Nous demandons au gouvernement canadien de se retirer de l'Entente sur les tiers pays sûrs conclue avec les États-Unis. Nous recommandons la collecte de données plus utiles, sur la détention notamment, sans lesquelles il est impossible de réaliser une analyse entre les sexes des politiques. Nous recommandons aussi que des directives concernant la persécution du fait du sexe orientent les décisions rendues à l'extérieur de la CISR.

Le chapitre 5 traite du processus décisionnel au coeur du régime – qui met en cause essentiellement la CISR. En tout, le chapitre compte 15 recommandations. Nous invitons le gouvernement à rétablir les tribunaux à deux commissaires pour trancher les affaires courantes

dont la Section de la protection des réfugiés de la CISR est saisie. Nous recommandons en outre la révision et la mise à jour périodique des directives concernant la persécution du fait du sexe, dont l'incidence doit faire l'objet d'un suivi systématique.

Au chapitre 6, nous verrons ce qui advient après le rendu des décisions, tant à celles et ceux qui accèdent au statut de personne réfugiée qu'aux autres dont la demande est rejetée. Pour les premiers, le principal souci a trait aux délais à endurer avant l'obtention de la résidence permanente et la réunification des familles. Pour les demandeuses et les demandeurs déboutés, le pire vient de l'impossibilité d'aller en appel. On trouve dans le chapitre 21 recommandations abordant l'une ou l'autre de ces situations. Nous exhortons le gouvernement à procéder dès maintenant à la mise en oeuvre de la Section d'appel des réfugiés de la CISR.

Le chapitre 7 ancre nos travaux dans le domaine élargi de la recherche sur la sécurité humaine. Nous constatons non sans inquiétude que le discours sur la sécurité humaine prend une tangente de plus en plus étriquée et la tendance à envisager la question des personnes réfugiées sous l'angle de la sécurité plutôt que sous celui de la protection à leur accorder, justement à cause de l'état d'insécurité qui est le leur. Le gouvernement doit élargir sa conception de la sécurité humaine et défendre cette position sur les tribunes internationales.

1. INTRODUCTION

Depuis une vingtaine d'années, les milieux de la recherche se sont abondamment penchés sur la place des femmes dans les lois et les processus concernant les personnes réfugiées. Les premiers mouvements de pression non gouvernementaux ont convaincu le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCNUR) de lancer un projet axé sur les réfugiées en 1985¹. Dans cette foulée, diverses nations occidentales ont créé leurs propres mesures pour mettre en évidence l'impact du sexe dans le cas des personnes réfugiées et pour garantir une application non discriminatoire des lois en la matière sur leur territoire. Le Canada a été un précurseur dans le domaine en adoptant des directives sur la persécution fondée sur le sexe dès 1993².

L'intégration des questions propres aux femmes au cadre législatif régissant le domaine des personnes réfugiées a été motivée par deux facteurs clés : les partis pris masculinistes à l'origine de la définition de personne réfugiée dans les années 50 et le nombre effarant de femmes qui sont soit des réfugiées, soit considérées d'intérêt par le HCNUR. On entend souvent dire que les femmes compteraient pour 80 % des personnes réfugiées. Il semblerait plutôt, selon le HCNUR (sd), que les femmes et les filles forment environ la moitié de ce groupe dans le monde. Mais une chose est sûre : les femmes sont parmi les plus vulnérables dans cette situation, à cause des difficultés extrêmes qui les attendent à leur installation dans un nouveau pays, à commencer par les longues démarches entourant leur déménagement ou l'admission à l'aide gouvernementale à la réinstallation. Généralement, les hommes sont plus nombreux à demander l'asile et parmi les réfugiés pris en charge par le gouvernement.

Au sens de la *Convention de 1951 relative au statut des réfugiés*, une personne réfugiée est une personne qui :

en raison d'une crainte fondée d'être victime de persécution à cause de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un groupe social en particulier ou de ses opinions politiques, se trouve hors de son pays de nationalité et qui, pour cette raison, ne peut ou ne veut pas se prévaloir de la protection de ce pays, ou qui, sans nationalité, se trouve hors du pays dont elle était antérieurement résidente habituelle par suite de tels événements et qui n'est pas en mesure ou, du fait de ces craintes, désireuse d'y retourner³.

Cette conception masculiniste est révélatrice de la façon dont les populations et les États ont traditionnellement envisagé la persécution. À l'époque de la guerre froide, le réfugié type était un dissident qui était dans la mire du gouvernement de son pays à cause de son activisme politique. Cette association trop rapide entre persécution et État nourrit la perception voulant que toutes les personnes réfugiées se retrouvent dans cette condition à cause de leur activisme public.

Deux facteurs ont favorisé le renouveau de cette vision masculiniste. Tout d'abord, la participation (ou la complicité) d'un État ne fait plus partie, en général, des critères d'évaluation du « risque de persécution⁴ ». L'incapacité ou le refus d'un État d'offrir sa protection à quiconque suffit pour reconnaître ce risque. Deuxièmement, on tient compte

de plus en plus des questions liées au sexe pour évaluer ce risque. La notion de « persécution fondée sur le sexe » a été admise à partir du moment où on a reconnu que certaines formes de persécution, notamment la violence sexuelle ou familiale, n'atteignaient pas les hommes et les femmes de la même façon. Avant, les demandeuses du statut de personne réfugiée étaient lésées par la non-reconnaissance du sexe parmi les facteurs de persécution (la liste comprenait la race, la religion, la nationalité, l'appartenance à un groupe social ou les opinions politiques). Or, les femmes étant souvent victimes de persécution du simple fait de leur sexe, il était important de reconnaître qu'elles forment un groupe social distinct. Cette étape, si essentielle pour garantir la protection équitable des femmes, n'a été franchie que très récemment.

Les universitaires ont consacré beaucoup d'énergie à défricher les conceptions masculinistes sous-jacentes au droit des personnes réfugiées et à comparer les mérites de diverses pistes de solution⁵. Notre recherche se veut un complément plutôt qu'un prolongement de ce qui a été fait jusqu'ici. Nous avons restreint le domaine de recherche au contexte canadien, une première dans la mesure où les travaux sur la protection des réfugiées avaient jusqu'ici une portée internationale. Nous étions convaincues dès le départ qu'une analyse focalisée sur la persécution du fait du sexe ne suffirait pas pour démontrer comment, quand et pourquoi le sexe entre en ligne de compte dans la détermination du statut de personne réfugiée. Cela étant dit, nous n'en souhaitons pas moins l'amélioration des directives concernant la persécution fondée sur le sexe et leur application plus large et plus pointue à toutes les étapes de l'intervention gouvernementale auprès des personnes qui demandent notre protection, et nous souscrivons aux critiques concernant les erreurs de la jurisprudence en matière de persécution liée au sexe.

Nous avons choisi une avenue de recherche totalement différente qui nous permettrait d'analyser les différences entre les sexes dans une optique plus large que celle de la persécution fondée sur le sexe. Nous voulions savoir ce qui arrive aux demandeuses et aux demandeurs du statut de personne réfugiée au Canada une fois que leur demande a été déposée. Leur histoire commence dès leur arrivée à la frontière canadienne ou dans un aéroport, ou dans un bureau de l'immigration. Des mois entiers, voire des années, peuvent s'écouler avant la tenue d'une audience devant la Commission de l'immigration et du statut de réfugié – au cours de laquelle la question de la persécution fondée sur le sexe pourra éventuellement surgir. Et que se passe-t-il après ce moment déterminant? Comment les réfugiées et les réfugiés reconnus par le Canada s'établissent-ils et que doivent-ils faire pour réunir leur famille? Comment s'y prennent celles et ceux qui ont reçu une décision défavorable pour rester ici ou pour retourner dans leur pays?

C'est un très long voyage. Au mieux, les demandeuses et les demandeurs du statut de personne réfugiée verront la lumière au bout des méandres bureaucratiques de l'immigration après une année. Pour beaucoup, il faudra bien plus longtemps pour passer au travers de toutes les étapes du processus. On parle souvent de deux à trois ans, un délai qui peut même s'étirer jusqu'à six ou sept ans. Nous avons voulu savoir si le sexe entrait en ligne de compte d'un bout à l'autre de ce processus.

Un autre volet de notre recherche a été le sort des femmes qui n'ont pas été victimes de persécution fondée sur le sexe. Leur cas a été beaucoup plus difficile à étudier. Bien que les statistiques – et notre sens commun – nous indiquent que quantité de demandeuses du statut de réfugiée sont victimes d'une forme de persécution non liée à leur sexe, il a été extrêmement difficile pour nous d'aborder la question des différences entre les sexes sans que la discussion ne glisse rapidement sur le thème de la persécution fondée sur le sexe. Nous avons cherché à comprendre pourquoi cette association était si rapide, une réflexion qui nous a permis de livrer des embryons d'explication ou, nous l'espérons, de susciter le désir d'aller plus loin.

Nous avons mis au jour un processus laborieux et complexe qui tour à tour favorise et défavorise les hommes et les femmes, suivant l'objectif fixé dans un cas donné. La grande majorité des demandeuses et des demandeurs du statut de personne réfugiée, que leur démarche porte fruit ou non, se trouvent dans un état de grande vulnérabilité et entretiennent des craintes que semblent mal saisir les régimes imbus de préoccupations nationales, frontalières et politiques. Notre recherche démontre que la question de sexe joue parfois un rôle de premier plan, mais que d'autres facteurs de vulnérabilité prennent parfois le dessus et occultent même le rôle du sexe.

Nos conclusions à cet égard corroborent sans aucune équivoque la recherche en matière de sécurité humaine. Les personnes réfugiées ou celles qui revendiquent ce statut sont très vulnérables. C'est l'insécurité inhérente à l'absence de protection d'un État qui donne sa qualité de réfugiée à une personne. Selon la définition convenue, ces personnes sont démunies sur le plan de la sécurité humaine. Dans le climat politique qui est le nôtre actuellement, le discours gouvernemental sur les personnes réfugiées a sacrifié la notion de sécurité humaine à l'autel de la sécurité nationale. C'est une pente glissante, sur laquelle les personnes réfugiées redeviennent des problèmes et non des personnes désespérées en quête d'une solution à leurs problèmes. Il est impératif de faire marche arrière et de réaliser que les personnes réfugiées sont en recherche de sécurité, qu'elles ne sont pas une menace à notre sécurité.

Le point sur les changements récents

En plus de pousser l'analyse au-delà de la persécution fondée sur le sexe, nous avons voulu connaître les impacts de deux changements récents : la révision du cadre législatif canadien en matière de détermination du statut de personne réfugiée et le climat politique qui s'est installé après les attentats terroristes du 11 septembre 2001. Bien qu'il s'agisse d'événements isolés, ils ont eu un effet convergent sur la législation concernant les personnes réfugiées.

La *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* (LIPR)⁶ du Canada a été édictée en novembre 2001 et mise en vigueur en juin 2002. Elle couronne près d'une décennie de discussions sur la nécessité de moderniser les lois canadiennes en matière d'immigration. Un projet de loi similaire était mort au Feuilleton avant l'élection fédérale du 27 novembre 2000. La nouvelle loi reprend en gros la trame de l'ancienne, résistant aux pressions

notamment pour séparer les cadres législatifs qui régissent les personnes immigrantes et les personnes réfugiées⁷. Au lieu d'établir une loi distincte, le législateur a préféré intégrer divers objectifs concernant les personnes réfugiées. Ainsi, la nouvelle Loi dispose que le programme pour les personnes réfugiées vise avant tout à les protéger, qu'il doit refléter les idéaux humanitaires du Canada, que les valeurs d'équité et d'efficacité sont importantes, et qu'il est primordial d'offrir du soutien socioéconomique aux personnes réfugiées et à leurs familles.

Les changements touchent particulièrement la sphère de la sécurité, en resserrant la procédure de contrôle préliminaire des demandeuses et des demandeurs du statut de personne réfugiée ainsi que les motifs criminels emportant interdiction de territoire. Les droits d'en appeler d'une décision d'exclusion pour grande criminalité ont été abolis et le processus obscur de dépôt de certificats de sécurité nationale a été simplifié. Ces mesures, présentes dans le projet de loi bien avant les événements du 11 septembre 2001, trahissent le désir planétaire de faire échec à la migration indésirable.

Sur la question des personnes réfugiées, les principaux changements législatifs sont l'instauration de tribunaux à commissaire pour l'ensemble des demandeuses et des demandeurs, ainsi que d'un recours en appel sur le fond des décisions défavorables. Comme nous le verrons en détail au chapitre 5, il est encore difficile de savoir si ces modifications législatives ont eu quelque effet sur les pratiques.

La LIPR a été la première loi canadienne qui oblige le ministre responsable à soumettre au Parlement un rapport annuel d'analyse comparative entre les sexes de la Loi. Le rapport est dû le 1^{er} novembre de chaque année⁸. L'un des objectifs consiste à analyser comment la nouvelle Loi agit différemment pour les femmes et pour les hommes, le cas échéant.

L'adoption de la nouvelle loi peu de temps après les événements du 11 septembre est pure coïncidence. Bien avant cette date fatidique, les bases de cette Loi avaient été jetées par la tangente prise par le discours public et politique aussi bien que par des changements progressifs, bien qu'informels. Au pire, la xénophobie exacerbée qui s'est emparée du monde après le 11 septembre a porté le coup fatal aux groupes de pression qui se battaient déjà contre le virage législatif en matière de sécurité.

La question n'est pas de minimiser l'effet des politiques sur la sécurité adoptées après le 11 septembre pour les personnes réfugiées en sol canadien. Nous voulons simplement préciser que le changement de climat n'est pas attribuable principalement à la nouvelle Loi – notamment à cause des pouvoirs discrétionnaires importants prévus dans la législation en matière d'immigration. L'un des objets de la recherche visait à déterminer les changements dans le processus décisionnel discrétionnaire. Dans un autre ordre d'idée, les politiques sur la sécurité ont eu un effet mitigé sur la Loi à cause du labyrinthe réglementaire, peu perméable à toute influence. Cette relative imperméabilité est éloquentement illustrée par l'Entente sur les tiers pays sûrs nouvellement conclue avec les États-Unis, dont il sera abondamment question au chapitre 4. Le nouvel accord frontalier avec ce pays et la création de l'Agence des

services frontaliers du Canada (ASFC), deux instruments particulièrement décisifs pour les demandeuses et les demandeurs du statut de personne réfugiée, sont le fruit de négociations politiques et de mesures administratives, et non de modifications législatives.

La nouvelle Loi canadienne et les politiques sur la sécurité adoptées après le 11 septembre 2001 ont déterminé en quelque sorte comment, quand et pourquoi le sexe peut avoir une incidence. Si notre recherche portait principalement sur la durée et la complexité des démarches de celles et ceux qui demandent la protection du Canada, certaines de nos conclusions les plus importantes sont liées à ces deux événements marquants. La durée et la complexité sont telles que notre recherche ne pouvait se limiter à ces grands changements. La plupart des personnes que nous avons rencontrées, qu'il s'agisse de personnes ressources ou de demandeuses et de demandeurs du statut de personne réfugiée, nous ont parlé de la longueur du processus de détermination du statut de personne réfugiée et des changements qui sont imputables à ces événements. Nous n'avons pas pu trouver de demandeuses ni de demandeurs qui avaient connu uniquement le nouveau régime législatif (ou l'ancien). La plupart de celles et ceux que nous avons interrogés avaient été assujettis à certains aspects de l'ancienne *Loi sur l'immigration*⁹ et de la nouvelle LIPR. Nous avons constaté, non sans surprise, que le processus peut susciter une impression de déjà vu, en dépit de son caractère si instable.

Terminologie

La notion de *personne réfugiée* porte à confusion dans la mesure où l'usage populaire et l'usage juridique diffèrent. De toute évidence, les personnes qui fuient la misère ou des catastrophes naturelles ne peuvent être considérées dans la catégorie des personnes réfugiées. Les guerres civiles ne produisent pas toutes des personnes réfugiées au sens juridique du terme. Les similitudes entre les personnes réfugiées et d'autres personnes aux prises avec des problèmes similaires et qui demandent des solutions similaires ont incité le HCNUR à étendre son mandat aux « personnes de son ressort » aussi bien qu'aux personnes réfugiées. Il ne faut donc pas se surprendre que des décideurs dans les pays sollicités jugent que des personnes ne remplissent pas les conditions qui déterminent la qualité de personne réfugiée, malgré ce qu'elles en pensent elles-mêmes. De toute évidence, certaines personnes tentent sciemment de duper les autorités canadiennes pour obtenir leur résidence permanente. Malgré tout, nous croyons fermement que la plupart de celles et ceux à qui on *refuse* le statut de personne réfugiée comptent parmi les plus vulnérables. En quête de sécurité, ces personnes sont convaincues que le Canada peut les protéger.

Le terme « **personne réfugiée** » désigne toute personne qui répond à la définition convenue (au sens de la Convention sur les réfugiés). Dans les présentes, le terme désigne exclusivement les sujets qui ont soumis une demande formelle de statut de personne réfugiée (d'asile au sens de la LIPR) à une instance internationale ou, dans la plupart des cas qui nous concernent, à la Commission de l'immigration et du statut de réfugié.

L'une des modifications apportées par la LIPR concerne la possibilité d'accorder la protection de l'État à des personnes dont la situation ne correspond pas à la définition

juridique internationale de personne réfugiée. Cette nouvelle catégorie de personnes à protéger, même si elle a très rarement servi de fondement aux revendications à ce jour, n'en recèle pas moins une importance conceptuelle majeure. Elle confirme que le Canada admet la portée limitée de la définition de personne réfugiée. Elle introduit la notion de *personne protégée*, une nouvelle expression de plus en plus usitée dans le milieu et parmi les groupes de défense des personnes réfugiées.

Au Canada, les spécialistes parlent des « **demandeuses et demandeurs (ou revendicatrices et revendicateurs) du statut de personne réfugiée ou d'asile** ». Les deux expressions sont courantes, la dernière étant privilégiée dans la LIPR et par diverses instances. Aux fins des présentes, nous avons retenu le terme *demandeuses et demandeurs du statut de personne réfugiée*, le terme *demandeuses et demandeurs d'asile* y désignant un groupe plus large que celui des personnes ayant déposé une demande officielle de statut de personne réfugiée au Canada.

Le discours sur les personnes réfugiées et les personnes qui aspirent à ce statut est truffé d'expressions populaires sans acception juridique : migrantes et migrants clandestins, réfugiées et réfugiés de la mer (les *boat-people*), personnes réfugiées voulant améliorer leur situation économique. Le Canada a accepté de se plier aux régimes internationaux de protection des personnes réfugiées et de celles qui revendiquent ce statut. Par conséquent, il ne peut ne pas punir les personnes entrées au pays illégalement et il doit reconnaître que l'indigence peut, dans certaines circonstances, être source de persécution et peut donc faire partie de la définition de personne réfugiée.

La portée de la recherche

Nous nous sommes penchées sur la démarche à suivre pour revendiquer le statut de personne réfugiée au Canada. Cette orientation bien circonscrite limite la portée de notre travail puisque, d'une part, une partie seulement des personnes réfugiées au Canada sont visées et, d'autre part, la liste des organismes gouvernementaux qui nous intéressent s'en trouve réduite. Deux groupes de personnes réfugiées arrivent au Canada. Le premier groupe frappe à nos portes après avoir obtenu son statut dans un autre pays. On y trouve des personnes prises en charge par le gouvernement et d'autres qui le sont par des intérêts privés. La plupart reçoivent l'aide du gouvernement. Au cours des 10 dernières années, 7 666 personnes en moyenne sont arrivées annuellement au Canada à titre de personnes réfugiées¹⁰. Aucun instrument international n'oblige les gouvernements à aider les personnes réfugiées pour leurs déplacements outremer ni à soutenir un programme de parrainage privé. Notre projet ne concernait pas ce groupe de personnes réfugiées.

Le deuxième groupe comprend celles et ceux qui sont arrivés au pays de leur propre chef et qui revendiquent le statut de personne réfugiée. La *Convention sur les réfugiés* oblige le Canada à accueillir toutes les requêtes en ce sens. Si une personne obtient ce statut, la Convention interdit au Canada de l'extrader vers un lieu où elle risque d'être persécutée¹¹. Comme cette personne aura rarement d'autre endroit où aller que la « maison » (le droit international obligeant les États à l'égard uniquement de leurs propres ressortissantes et

ressortissants), cette prescription se traduit dans les faits par le droit de rester. C'est à ce second groupe que nous nous sommes intéressées.

Trois principaux organismes gouvernementaux interviennent dans le processus canadien de détermination du statut de personne protégée :

- **Citoyenneté et Immigration Canada (CIC)** : le plus important des trois organismes, à qui les personnes déjà au Canada adressent leur demande. CIC traite en outre les demandes de résidence permanente et de réunification des familles des personnes réfugiées reconnues ou qui invoquent des considérations humanitaires, ainsi que certains aspects de l'Examen des risques avant renvoi dans le cas des demandes refusées.
- **Agence des services frontaliers du Canada (ASFC)** : reçoit les demandes du statut de personne réfugiée aux points d'entrée au pays (postes frontaliers terrestres, aéroports et ports). Les agentes et les agents d'immigration de l'ASFC réalisent l'entrevue préliminaire visant à établir la recevabilité d'une demande d'asile et prennent la décision relative à la détention ou à la relaxation de l'auteur ou de l'auteure. L'ASFC est également chargée du contrôle de sécurité imposé à toutes les personnes revendiquant le statut de personne réfugiée déjà arrivées au Canada, y compris les personnes réfugiées reconnues qui déposent une demande de résidence permanente ou de réunification de la famille¹². Le ministre responsable de l'ASFC (le ministre de Sécurité publique et Protection civile) délègue des représentantes et des représentants aux audiences relatives aux demandes d'asile ou d'examen des motifs de détention. L'Agence décrète également les renvois du Canada et elle contribue de près aux examens des risques avant renvoi.

L'ASFC a été créée par décret en décembre 2003, alors que nos travaux de recherche étaient en cours. La responsabilité des demandes d'asile aux points d'entrée a été transférée de CIC à l'ASFC en octobre 2004. En novembre 2004, le gouvernement a adopté la loi constituant l'ASFC¹³.

- **Commission de l'immigration et du statut de réfugié (CISR)** : organisme créé par la Loi et sans lien de dépendance avec le gouvernement. La CISR statue sur diverses causes en matière d'immigration. Aux fins de notre enquête, nous nous sommes intéressées surtout à la Section de la protection des réfugiés, qui octroie le statut de personne réfugiée. La Section de l'immigration, quant à elle, est responsable de la détention des personnes réfugiées ou qui demandent ce statut (ainsi que d'autres personnes immigrantes).

D'autres organismes fédéraux influent sur le sort des demandeuses et des demandeurs du statut de personne réfugiée. Notamment, Santé Canada ainsi que Ressources humaines et Développement social Canada sont investis de responsabilités très précises concernant les personnes réfugiées. D'autres organismes provinciaux et municipaux président aux décisions relatives au financement des organismes non gouvernementaux qui viennent en aide aux demandeuses et aux demandeurs ainsi qu'aux personnes réfugiées reconnues. Nous n'avons pas étudié ces organismes, mais certains des reproches des personnes ressources les visaient directement. Nous nous sommes concentrées sur les principaux organismes chargés

de l'administration de la nouvelle Loi, avec un intérêt particulier pour les formalités du régime de détermination du statut de personne réfugiée. Beaucoup d'organismes mettent les personnes immigrantes et réfugiées dans le même sac. Nous avons voulu mieux comprendre quand et comment le fait d'être une personne réfugiée fait toute la différence.

Demander le statut de personne réfugiée au Canada

Le rapport suit pas à pas toute la démarche qui conduit au statut de personne réfugiée au Canada, une structure qui correspond aux thèmes centraux de la recherche que sont la longueur et l'inconstance du processus. Compte tenu de cette structure, nous avons jugé important de débiter par un survol du processus global, illustré à la figure 1.

Dès l'arrivée à la frontière canadienne, une personne peut signifier qu'elle souhaite demander le statut de personne réfugiée; elle peut également déposer cette demande dans un bureau de CIC après son entrée au pays. L'étape suivante, qui se déroule immédiatement ou lors d'un rendez-vous ultérieur, est celle de l'entrevue visant à déterminer la recevabilité de la demande par une agente ou un agent de l'ASFC ou de CIC. À cette étape, certaines personnes peuvent être détenues au titre de l'immigration.

Les agentes et agents de CIC et de l'ASFC disposent de trois jours pour déclarer qu'une demande est irrecevable – ce qui est rarement le cas. Après ce délai, la demande est soumise à la CISR. Un petit nombre de personnes sont détenues dans l'attente de l'audience. Après la soumission, les demandeuses et les demandeurs ont 28 jours pour remplir un formulaire détaillé décrivant pourquoi ils sollicitent le statut de personne réfugiée. Une fois le formulaire reçu par la CISR et l'examen de sécurité jugé concluant, la date d'audience est fixée.

L'audience relative à la demande d'asile est au coeur du processus. Les audiences se déroulent dans les bureaux de la CISR à Toronto, Ottawa, Vancouver, Montréal et Calgary, ou par vidéoconférence. La décision est rendue de vive voix à l'issue de l'audience, ou par écrit à une date ultérieure.

Les demandeuses et demandeurs à qui on reconnaît la qualité de personne réfugiée peuvent ensuite demander la résidence permanente et la venue des membres de leur famille qui ne sont pas au Canada. Les demandeuses et demandeurs déboutés ont le choix de solliciter un contrôle judiciaire (ne pas confondre avec un appel de la décision) ou d'invoquer des considérations humanitaires les soustrayant à l'application de la loi. Quelques personnes seront détenues après une décision défavorable.

Quiconque reçoit un avis de renvoi du Canada (y compris une demandeuse ou un demandeur débouté ou dont la demande a été jugée irrecevable à l'étape du contrôle) peut déposer une demande d'examen des risques avant renvoi. Ce processus se déroule presque exclusivement sur dossier, les entrevues étant rares.

Ce survol sommaire sera étoffé tout au long du rapport. On trouve à la figure 1 d'autres étapes que doivent franchir ou non les personnes tributaires du régime de protection des personnes réfugiées au Canada. Une analyse comparative entre les sexes exige une

observation exhaustive de tous les aspects du processus, dont certains sont prescrits dans la Loi et d'autres plus officieux découlent de la pratique. Il est clair que nous ne trouverons pas des résultats différents selon le sexe à toutes les étapes, mais il nous apparaît nécessaire de scruter le processus dans son ensemble, pour faire ressortir ceux de ses aspects qui ont des répercussions nettement différenciées ou plus importantes selon le sexe, ou ceux qu'il faut garder à l'oeil.

Le nouveau dans la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*

En gros, les paramètres de base du régime canadien de détermination du statut de personne réfugiée sont restés les mêmes, mais la nouvelle Loi institue des changements qui méritent examen. Notamment, des modifications visant l'application du processus au Canada marquent un premier virage notoire du régime depuis la constitution de la CISR en 1989.

Après avoir promis d'améliorer le régime canadien de protection des personnes réfugiées, le fédéral a brandi les modifications amenées par la LIPR et le Règlement connexe comme des trophées. Les « améliorations » comprennent entre autres deux nouveaux motifs de protection ainsi qu'un tout nouvel instrument d'examen formel des risques, un dernier recours offert aux personnes priées de quitter le pays. D'autres modifications législatives et réglementaires concernent expressément les demandeuses et les demandeurs du statut de personne réfugiée : la ou le ministre peut dorénavant les retourner temporairement aux États-Unis dans l'attente de l'examen; de nouveaux motifs peuvent justifier un non-renvoi à la CISR et la détention devient le choix numéro un en cas de doute sur l'identité.

Pour ce qui concerne la CISR, la LIPR renforce les pouvoirs de gestion de sa présidente ou de son président, qui n'a plus l'obligation de soumettre un rapport annuel des activités de la Commission au Parlement. Par ailleurs, la Loi stipule que les audiences de détermination du statut de personne réfugiée ne sont plus instruites par un tribunal à deux commissaires mais par un tribunal à commissaire unique. Une autre disposition permet de considérer l'insuffisance des pièces d'identité pour établir la crédibilité, le fardeau incombant à la demandeuse ou au demandeur d'expliquer pourquoi les documents acceptables lui manquent.

Une fois la qualité de personne réfugiée ou protégée reconnue, la LIPR fixe de nouveaux délais pour la demande de résidence permanente ou de parrainage de membres de la famille.

Ce n'est là qu'un bref sommaire des modifications survenues dans la Loi et le Règlement. Beaucoup d'autres qui découlent de nouvelles politiques ou de l'application discrétionnaire font l'objet des chapitres 4, 5 et 6.

La structure du rapport

Nous commençons par la description de notre méthode de recherche, au chapitre 2. Au chapitre 3, nous présentons les normes supérieures reconnues de l'analyse comparative entre les sexes des politiques et comment nous les avons appliquées.

Figure 1 : Étapes de la demande de statut de personne réfugiée au Canada

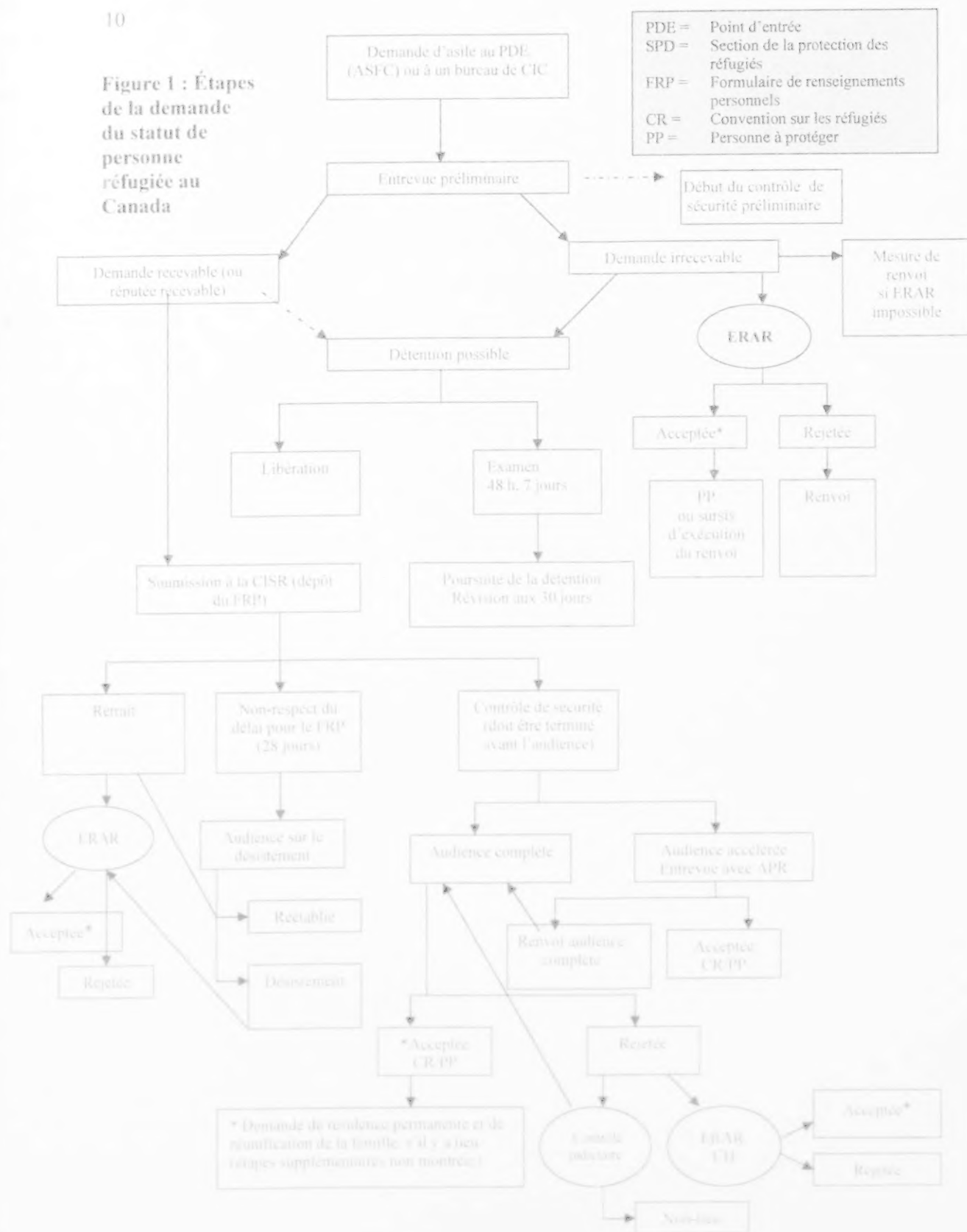
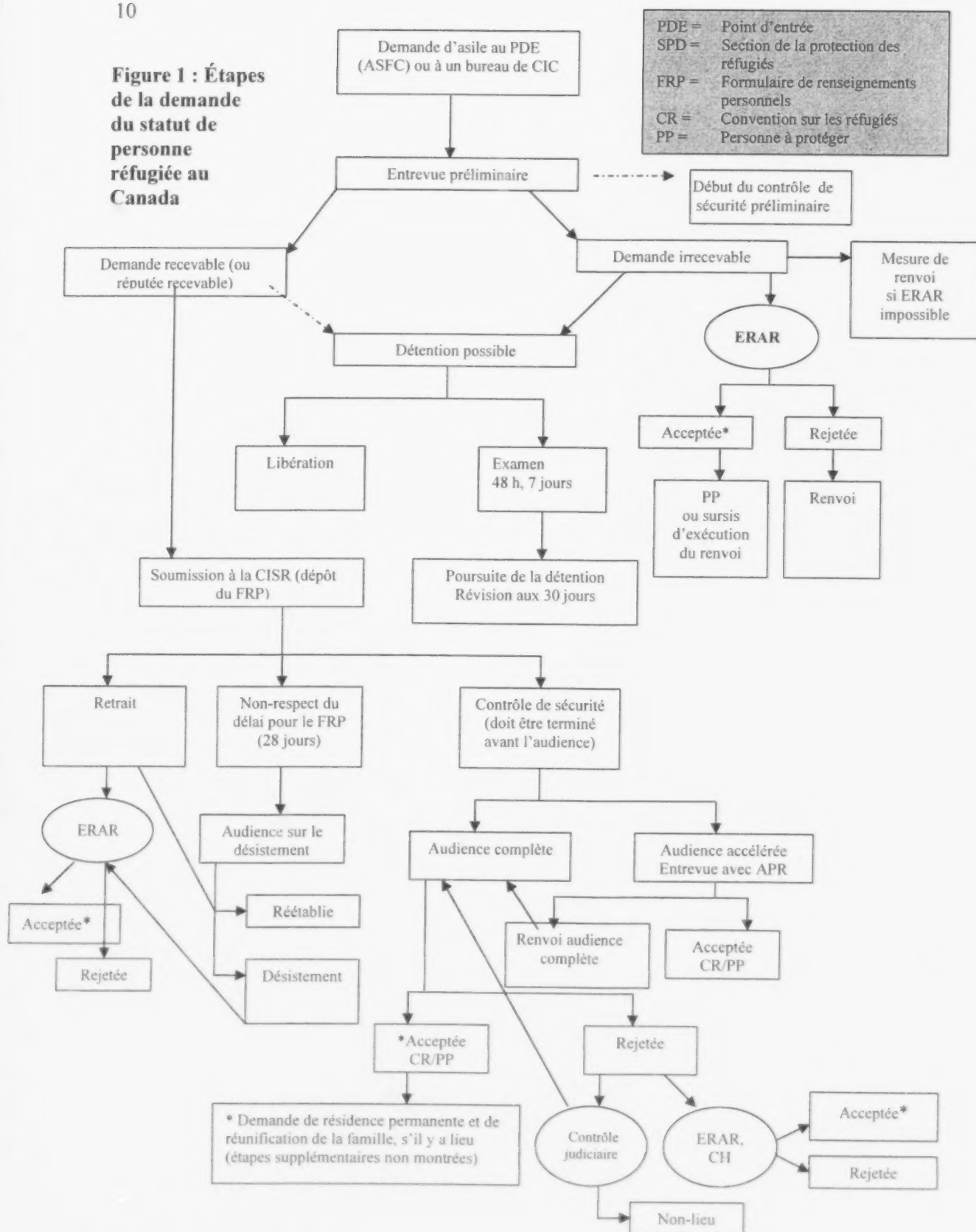


Figure 1 : Étapes de la demande du statut de personne réfugiée au Canada



Le chapitre 4 aborde les étapes préalables à l'audience de détermination du statut de personne réfugiée – le premier contact avec les fonctionnaires, l'examen de la recevabilité de la demande, l'application de l'Entente sur les tiers pays sûrs, la recherche d'une avocate ou d'un avocat et la préparation de la demande.

Le chapitre 5 porte sur le déroulement de l'audience de détermination du statut de personne réfugiée. La tenue de l'audience, le rendu de la décision, les taux d'accueil selon le sexe ainsi que les avenues envisageables par les parties demanderesses et décisionnelles sont au nombre des principaux thèmes abordés. C'est dans ce chapitre que nous examinons le rôle des directives en matière de persécution fondée sur le sexe.

Le chapitre 6 décrit ce qui advient une fois la demande tranchée. Si la décision est favorable, l'intéressée ou l'intéressé peut solliciter la résidence permanente et, le cas échéant, la réunification de sa famille. Si, au contraire, le statut de personne réfugiée est refusé, la demandeur ou le demandeur a le choix de solliciter un contrôle judiciaire, d'invoquer une exception pour considérations humanitaires ou de demander un examen des risques avant renvoi. Certaines de ces personnes devront quitter le Canada.

Au chapitre 7, nous délaissions l'analyse circonstanciée des étapes du processus pour réfléchir aux liens entre notre recherche et l'analyse élargie de la sécurité humaine. Nous y exposons comment, à notre avis, cet angle d'analyse qui est appliqué surtout hors de nos frontières pourrait nous éclairer sur les conditions de sécurité – ou d'insécurité – offertes par le Canada aux demandeuses et aux demandeurs du statut de personne réfugiée. Nous proposons des critères d'évaluation de la sécurité offerte à ces personnes au Canada.

Le chapitre 8 donne la conclusion et le sommaire de nos recommandations stratégiques.

À chacune des étapes du processus de détermination du statut de personne réfugiée, nous avons décelé des risques de différenciation selon le sexe. Nous en concluons que le sexe peut avoir une incidence, et nous avons voulu savoir comment et pourquoi. Évidemment, ces écarts ne sont pas toujours synonymes d'inégalité ou de discrimination mais, dès lors qu'ils ont été établis, il devient impératif de déterminer si c'est le cas ou non.

Trois thèmes majeurs reviennent sans cesse dans le rapport : la vulnérabilité, la complexité et l'inconstance. Tous nos constats tournent autour de ces thèmes et de leurs variations. Si l'inconstance a été la prémisse de notre enquête, beaucoup ont parlé de stagnation en évoquant les problèmes mille fois signalés mais jamais réglés. Une telle affirmation surprend si on considère le rythme effréné des changements dont nous avons été témoins nous-mêmes. Durant les 24 mois qu'a duré le projet, des modifications importantes dans les politiques ou les organisations ont eu des répercussions pour les personnes réfugiées. Le rapport rend compte de chacune. Nous avons très rarement pu confirmer que les ministères ou les organismes responsables avaient mené une analyse des répercussions potentielles selon le sexe des changements envisagés avant de les mettre à exécution.

Le thème de la complexité est capital. Le processus étudié comporte beaucoup d'étapes et de voies de contournement. Pour être concluante, l'analyse comparative entre les sexes doit embrasser toutes les étapes, ce qui rend l'exercice peu invitant pour les équipes de recherche et les décisionnaires. C'est la conséquence directe du lien toujours complexe entre sexe et politiques. Cependant, les étapes de la nomenclature et des statistiques sont la prémisse et non la finalité du processus.

Les constats les plus percutants ont comme dénominateurs communs le thème de la vulnérabilité. Les personnes qui demandent la protection du Canada sont vulnérables à maints égards. Nous avons voulu garder à l'esprit les diverses manifestations de la vulnérabilité, en appliquant les outils de l'analyse féministe pour comprendre et interpréter les préjudices subis à la lumière d'un ensemble de variables.

Nous concluons sur 79 recommandations stratégiques, la plupart s'adressant aux 3 organismes gouvernementaux ciblés par notre recherche.

Malgré tout le travail accompli, nous ne pouvons nous empêcher de ressentir une certaine déception. Nous restons avec presque autant de questions sans réponse qu'au début, à cause du peu de données ventilées selon le sexe disponibles sur le processus de détermination du statut de personne réfugiée au Canada. Bien que nous sachions maintenant quel genre de données sont nécessaires et à quelle fin, l'actuelle disette en la matière nous a empêchées de tirer des conclusions probantes. Notre recherche qualitative réussira, nous l'espérons, à convaincre les gouvernements de recueillir les données nécessaires et de les rendre publiques, et d'en faire le point de départ d'une analyse exhaustive des écarts liés au sexe à l'intérieur du processus de détermination du statut de personne réfugiée. Notre plus grand souhait est d'avoir au moins suscité l'intérêt pour la recherche dans ce domaine.

L'analyse porte sur les modifications législatives et stratégiques adoptées jusqu'au mois de juin 2005 inclusivement.

2. COMMENT, QUAND ET POURQUOI LE SEXE A-T-IL UNE INCIDENCE?

L'une des grandes considérations méthodologiques de notre projet a trait à la place accordée aux questions liées au sexe dans l'analyse. Notre question de départ était la suivante : comment, quand et pourquoi le sexe a-t-il une incidence sur le processus de détermination du statut de personne réfugiée? Pour y répondre, nous avons dû examiner tant la situation des femmes que celle des hommes qui sollicitent un statut de personne réfugiée.

L'analyse féministe dispose d'outils très pointus pour sonder les manifestations superposées et entrecroisées de la vulnérabilité. Sous certains aspects, nous avons pu nous concentrer sur les femmes comme groupe distinct. Toutefois, nous avons aussi découvert que les hommes sont particulièrement vulnérables dans certaines situations. De plus, à différents points du processus de détermination du statut de personne réfugiée, les facteurs – tels la racialisation, la pauvreté, l'isolement culturel, la méconnaissance de la langue dominante et les traumatismes subis – qui alimentent la vulnérabilité sont beaucoup trop nombreux pour permettre une analyse focalisée sur les différences entre les sexes. Tout en maintenant l'orientation féministe de la recherche, nous avons dû aborder la question comment, quand et pourquoi le sexe a-t-il une incidence sous divers angles. Nous n'avons jamais perdu de vue ce postulat méthodologique, mais nous avons également dû nous demander comment, quand et pourquoi le sexe n'a en réalité aucune importance.

Le projet, amorcé en mai 2003, se divise en six principaux volets : l'analyse documentaire; l'étude comparée des politiques; l'établissement des normes; les entrevues; la collecte de statistiques chiffrées, l'analyse et le compte rendu. À noter que ces volets se chevauchaient parfois.

L'examen des cadres législatif et stratégique

L'un des aspects les plus exigeants de notre travail a consisté à étudier tous les instruments qui régissent le processus de détermination du statut de personne réfugiée au Canada, du début à la fin. Le mandat que nous nous étions donné – de suivre pas à pas les démêlés des personnes qui viennent au Canada avec notre gouvernement, depuis leur arrivée jusqu'à leur établissement ou leur départ –, nous obligeait à recenser au préalable les étapes du processus. Pour ce faire, nous avons dû étudier les lois, les règlements, les orientations stratégiques et tous les autres instruments qui régissent chacune des étapes. Ce fut une tâche colossale.

Nous présentons les résultats de cette compilation en deux volets. Tout d'abord, le présent document contient un tableau comparatif avec la liste et la description des étapes composant le processus de détermination du statut de personne réfugiée établi par la LIPR et de celles qui avaient cours sous l'ancien régime. Ce tableau de 13 pages forme l'annexe C des présentes. Nous avons en outre affiché l'information à notre site Web, dont le format facilite les liens croisés entre les documents (un clic suffit pour passer d'un document à l'autre)¹⁴.

De constantes mises à jour du jour ont été nécessaires pour rendre compte des nouvelles politiques mises en vigueur au cours des 22 mois du projet. Voici une liste des changements qui ont influé sur la détermination du statut de personne réfugiée au Canada.

- La suspension temporaire de la Section d'appel des réfugiés s'est poursuivie et semble désormais permanente.
- L'ASFC, créée en décembre 2003, a été pourvue d'importantes responsabilités en matière de détermination du statut de personne réfugiée.
- La nouvelle Politique de sécurité nationale, qui met en évidence les risques potentiels pour la sécurité que présentent les personnes réfugiées, a été adoptée en avril 2004.
- Le président de la CISR a fait adopter plusieurs politiques et instructions concernant les audiences relatives à une demande d'asile : directives sur l'ordre de présentation (interrogatoire), recours aux vidéoconférences et contrôle préliminaire.
- Le budget de l'aide juridique aux demandeurs et aux demandeuses du statut de personne réfugiée en Colombie-Britannique a été réduit en février 2004.
- La *Loi sur la sécurité publique* est entrée en vigueur en mars 2004.
- De nouveaux règlements sur les consultants et les consultantes en immigration sont entrés en vigueur en avril 2004.
- De nouvelles directives relatives aux nominations au sein de la CISR ont été adoptées en mars 2004.
- L'Entente sur les tiers pays sûrs, conclue avec les États-Unis, est entrée en vigueur le 29 décembre 2004.
- Citoyenneté et Immigration Canada a publié son *Cadre stratégique pour l'analyse comparative entre les sexes à CIC (2005-2010)*.

La liste reflète bien l'instabilité qui règne dans ce domaine stratégique. Si les changements ne touchent aucune des étapes de base du cadre stratégique, ils n'en sont pas moins importants. À l'exception de l'Entente sur les tiers pays sûrs, nous n'avons trouvé aucune autre trace d'analyse comparative entre les sexes des éléments ayant servi de base à l'élaboration des changements. Dans les chapitres suivants, nous nous prononcerons sur le processus de détermination du statut de personne réfugiée tel qu'il se présentait en avril 2005, sur l'enfilade incessante des changements et sur leurs conséquences sur le processus.

Notre projet dans le corpus documentaire

Un autre volet du projet a porté sur la constitution d'une bibliographie annotée¹⁵ réunissant des documents de recherche sur la détermination du statut de personne réfugiée au Canada, les réfugiées, l'analyse féministe des lois sur les personnes réfugiées et de la sécurité humaine. La diversité des sujets ne nous permettait pas de réunir une bibliographie complète

pour chacun. Cependant, elle est suffisamment large pour orienter d'éventuelles recherches qui viendront compléter et approfondir nos propres travaux.

Les deux dernières décennies ont vu quantité de recherches d'envergure sur la façon dont la définition officielle de personne réfugiée considère les femmes et sur l'incidence de la persécution fondée sur le sexe pour mieux comprendre comment beaucoup de femmes en viennent à être des réfugiées. Notre recherche fait suite à ces recherches, mais dans le contexte canadien exclusivement. À souligner qu'elle ne porte pas sur la persécution fondée sur le sexe ou le sort réservé aux réfugiées par la jurisprudence canadienne, des thèmes centraux que d'autres ont brillamment explorés avant nous.

Nous avons plutôt choisi de nous concentrer sur les thèmes étroitement liés de l'accès des hommes et des femmes au processus de détermination du statut de personne réfugiée, des étapes à franchir avant de soumettre une demande formelle fondée sur le motif du sexe et de ce qui attend ces personnes une fois leur demande déposée. Nous avons aussi voulu en savoir plus sur les femmes dont la demande n'est pas motivée par un enjeu lié à leur sexe. Nous avons trouvé très peu de comptes rendus sur ce qu'on pourrait appeler les « aspects procéduraux », une lacune que nous nous sommes efforcées de combler. À nos yeux, les aspects procéduraux sont déterminants de l'expérience de celles et ceux qui sont visés par les processus judiciaires.

L'éthique de recherche et les protocoles connexes

Notre projet a été approuvé par le University of British Columbia Behavioural Research Ethics Board en juillet 2003 (attestation B03-0318), après examen des plans d'entrevue, des lettres et des formulaires de consentement. Le Behavioural Research Ethics Board a énoncé des directives formelles sur la confidentialité des données. Notre protocole d'entrevue nous obligeait à aviser les participantes et les participants de la possibilité de renoncer à leur consentement en tout temps. Les personnes ressources interrogées n'ont reçu aucune rétribution pour leur participation à la recherche. Les demandeuses et les demandeurs du statut de personne réfugiée ont touché une compensation de 50 \$. Dans certains cas, nous avons également payé les frais de garde d'enfant et d'interprétation pour faciliter leur participation.

Les entrevues

Le contenu des entrevues constitue le coeur de notre banque d'information. Au total, nous avons interrogé 109 personnes entre octobre 2003 et novembre 2004, à Montréal, Ottawa, Toronto et Vancouver. Quatre entrevues ont été réalisées par téléphone depuis Vancouver, les personnes interrogées se trouvant ailleurs. Nous avons joint deux groupes dont les témoignages révèlent des préoccupations différentes : des personnes ressources et des personnes tributaires du processus de détermination du statut de personne réfugiée.

Parmi les personnes ressources que nous avons entendues se trouvaient des activistes communautaires, des avocates et des avocats, des décisionnaires et des universitaires qui s'intéressent aux personnes réfugiées. Nous avons trouvé ces personnes grâce à notre réseau

dans la collectivité et par un échantillonnage en boule de neige. Les décisionnaires, femmes et hommes, qui ont participé à l'étude nous ont été recommandés par la Section de la protection des réfugiés de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié.

Tableau 1 : Sommaire des entrevues

Personnes ressources : 78		Personnes réfugiées - revendiquant le statut : 31	
Vancouver			
Personnes ressources		Personnes réfugiées - revendiquant le statut	
5 avocates ou avocats en droit des personnes réfugiées		1 femme	
4 travailleuses et travailleurs d'ONG		4 hommes	
Ottawa			
Personnes ressources		Personnes réfugiées - revendiquant le statut	
4 avocates ou avocats en droit des personnes réfugiées		3 femmes	
3 travailleuses et travailleurs d'ONG		2 hommes	
3 décisionnaires - domaine des personnes réfugiées			
6 autres			
Montréal			
Personnes ressources		Personnes réfugiées - revendiquant le statut	
3 avocates ou avocats en droit des personnes réfugiées		7 femmes	
9 travailleuses et travailleurs d'ONG		4 hommes	
4 décisionnaires - domaine des personnes réfugiées			
2 autres			
Toronto			
Personnes ressources		Personnes réfugiées - revendiquant le statut	
9 avocates ou avocats en droit des personnes réfugiées		10 femmes	
17 travailleuses et travailleurs d'ONG			
4 décisionnaires - domaine des personnes réfugiées			
1 autre			
Autres endroits			
Personnes ressources			
1 avocat en droit des personnes réfugiées			
3 travailleuses et travailleurs d'ONG			

Les entrevues avec les personnes ressources ont duré en moyenne une heure. Les questions ouvertes suivaient l'ordre chronologique du processus de détermination. Voici quelques exemples de questions posées : Dans votre travail, avez-vous remarqué des différences susceptibles d'être généralisées entre les hommes et les femmes? Pensez-vous qu'il soit plus difficile pour les hommes ou pour les femmes de demander le statut de personne réfugiée? Comment les directives canadiennes sur la persécution fondée sur le sexe ont-elles influé sur votre travail? Après quelque temps, nous avons intégré aux entrevues de nouvelles questions qui se sont imposées au fil de nos travaux : Pourquoi y a-t-il plus d'hommes détenus que de femmes? Pouvez-vous expliquer pourquoi les femmes obtiennent plus souvent le statut de personne réfugiée que les hommes?

Au nombre des personnes ressources se trouvaient 22 avocates et avocats en droit des personnes réfugiées qui avaient exercé de 1 à 22 ans au Canada. En moyenne, ces avocates et avocats aident chaque année 750 demandeuses et demandeurs, qui viennent de partout dans le monde. Nous avons également échangé avec des travailleuses de refuges pour réfugiées, des universitaires, des bénévoles qui aident les personnes réfugiées en détention, d'anciennes agentes et d'anciens agents de la protection des personnes réfugiées, un ancien agent de l'immigration, ainsi que des représentantes et des représentants d'organismes non gouvernementaux nationaux et internationaux. Nous avons interrogé 11 décisionnaires qui travaillaient à la CISR depuis 2 à 14 ans, ce qui représente quelque 70 années d'expérience en tout. Si on considère la charge moyenne de travail, ces décisionnaires ont statué sur plus de 12 000 demandes du statut de personne réfugiée.

Parmi les personnes visées directement par le processus de détermination que nous avons rencontrées, certaines avaient obtenu gain de cause, d'autres avaient été déboutées et d'autres encore étaient en plein dans le processus. Ces entrevues ont été éprouvantes pour nous, à toutes sortes d'égards.

Primo, le recrutement dans cette population a été difficile. Les demandeuses et les demandeurs ne tiraient aucun avantage de leur participation. Nous leur demandions de raconter pour la énième fois des pans de leur vie parfois traumatisants et nous n'avions aucun moyen de faire avancer leur dossier. Nous savions par ailleurs que la grande pauvreté de la plupart de celles et ceux qui sont engagés dans cette démarche pouvait les inciter à participer pour toucher la modeste compensation financière offerte. Or, nous ne voulions pas que les personnes consentent à participer uniquement pour l'argent. Nous avons donc eu recours aux personnes ressources pour contourner en partie nos difficultés de recrutement. Nous offrions des garanties d'anonymat, des services d'interprète au choix de la participante ou du participant, ainsi que le remboursement des frais de garde des enfants, si nécessaire. Au final, nous avons dû nous résoudre à faire moins d'entrevues que prévu.

Le deuxième défi de ces entrevues tenait à la charge émotive de l'expérience, pour la personne interrogée autant que pour celle qui posait les questions. La plupart des demandeuses et des demandeurs du statut de personne réfugiée, à un moment ou un autre de l'entrevue, ont versé des larmes ou ont eu peine à parler de leur expérience. Il nous est souvent arrivé d'offrir d'interrompre l'entrevue en plein milieu, une offre qui n'a jamais été retenue. Notre connaissance théorique des liens tissés entre les protagonistes au cours d'une entrevue a subi le dur test de la réalité. Ce fut l'occasion pour nous de mieux comprendre les immenses défis auxquels se heurtent les décisionnaires et les autres intervenantes et intervenants de ce processus.

Les entrevues auprès des demandeuses et des demandeurs du statut de personne réfugiée fournissent la matière principale de nos constats. Sur les 31 personnes interrogées (dont la demande a été acceptée ou non), 10 étaient des hommes âgés de 27 à 33 ans, et 21 étaient des femmes de 18 à 40 ans. Ces personnes étaient originaires des pays suivants : Angola, Burundi, Cameroun, Tchad, Congo, Côte d'Ivoire, Éthiopie, Érythrée, Iran, Mali, Mauritanie, Mexique, Nigéria, Philippines, Rwanda, Sénégal et Zimbabwe. Parmi ces femmes et ces hommes, certains étaient arrivés illégalement au Canada, d'autres avaient

reçu l'aide d'une représentante ou d'un représentant d'un organisme non gouvernemental (ONG) dans leur pays, d'autres encore avaient voyagé pendant des semaines avant leur arrivée ou avaient été à l'extérieur de leur pays d'origine pendant des mois, voire des années, avant de venir chez nous demander le statut de personne réfugiée.

Les entrevues constituent une banque de données qualitatives d'une importance capitale pour notre projet. Considérant que plus de 30 000 demandes d'asile ont été examinées chaque année au Canada depuis une dizaine d'années, il est clair que le petit nombre d'entrevues réalisées ne nous permet pas de tirer des constatations quantitatives. Néanmoins, elles nous font pénétrer dans un univers auquel les statistiques ne donnent pas accès. La teneur des entrevues, et plus particulièrement celles qui ont été menées auprès des personnes visées par le processus de détermination, ouvre une fenêtre tout à fait unique sur les aspects personnels du processus. Ces entrevues ont également révélé des enjeux centraux qui nous ont suggéré de nouvelles questions. Enfin, elles nous donnent une connaissance approfondie de sujets pour lesquels il n'existe pas de données quantitatives.

Nous savons pertinemment que les personnes ressources qui ont bien voulu répondre à nos questions comptent parmi les plus dévouées et les plus éclairées dans le milieu de la défense des intérêts. Nous reconnaissons également que les demandeuses et les demandeurs du statut de personne réfugiée rencontrés étaient sans doute plus confiants et plus tenaces que d'autres qui partagent le même sort.

Les statistiques

La compilation de données ventilées selon le sexe est la base de l'analyse comparative entre les sexes. Nous avons tiré nos données statistiques de trois sources :

- documents du domaine public (rapports annuels de CIC et statistiques annuelles de la CISR, entre autres);
- réponses à nos questions adressées directement à des fonctionnaires de CIC et de la CISR;
- requêtes soumises en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*.

Nous sommes spécialement redevables au personnel de CIC et de la CISR, qui nous a gracieusement prêté son concours pour notre collecte d'information et pour discuter d'enjeux clés avec nous. Après avoir eu la coopération si enthousiaste des principaux organismes, il a été ardu pour nous d'invoquer divers instruments législatifs en matière d'accès pour obtenir certains renseignements. Nous nous y sommes résolues après avoir consulté l'analyste qui nous était désignée à Condition féminine Canada, dans l'espoir de dégager les personnes impliquées de l'odieux de certaines décisions quant à la nature de l'information à divulguer et au moment de le faire. Nous n'avons pas recueilli de nouvelles statistiques nous-mêmes; nous avons calculé les taux d'accueil et certains taux comparatifs à partir de données reçues d'organismes gouvernementaux.

Si certains chiffres surprennent, d'autres sont plus prévisibles. Dans de nombreux cas, le plus étonnant a été de constater l'absence de données ventilées selon le sexe. Bien entendu, elles ne sont pas la finalité d'une analyse selon le sexe, mais elles en sont la base incontournable. Nous avons été surprises de l'absence généralisée de données ventilées selon le sexe. Nous avons attribué cette lacune au fait que ces questions n'ont jamais été posées et non à un odieux dessein.

Les normes

Pour étudier comment, quand et pourquoi le sexe peut influencer sur le processus de détermination du statut de personne réfugiée, nous avons voulu nous fonder sur des normes déjà établies en droit canadien et par nos politiques, ainsi que par divers instruments internationaux en matière de droits de la personne. Le travail de recherche sur les normes fait l'objet du chapitre suivant. Malgré nos efforts, nous n'avons trouvé aucune norme procédurale internationale fondée sur les pratiques exemplaires qui aurait pu nous être d'une quelconque utilité.

L'analyse et le compte rendu

L'analyse s'est déroulée sur 18 mois, à compter de septembre 2003. Nous avons examiné les progrès accomplis à la lumière de rapports d'étape déposés en novembre 2003 et août 2004. Nous serons très ouvertes à tout commentaire visant à préciser cette analyse après la publication de notre rapport, qui souhaitons-nous engagera une réflexion nourrie sur la question parmi les groupes intéressés et les décisionnaires du gouvernement.

3. À LA RECHERCHE DE NORMES

Du point de vue de la méthode, nous nous sommes essentiellement demandé quelle était l'incidence du sexe dans le processus de demande d'asile au Canada. Cette réflexion a débouché sur une deuxième considération clé : quand et comment le gouvernement canadien doit-il remédier aux schémas de vulnérabilité mis en évidence par notre analyse? Trois critères ont servi de base à notre examen des lois, des politiques et des pratiques pertinentes, ainsi qu'à nos recommandations stratégiques :

- engagements pris par le gouvernement canadien dans les lois et les politiques en vigueur en matière d'immigration;
- normes générales du *Plan fédéral pour l'égalité entre les sexes* de 1995;
- normes adoptées ailleurs.

Dans ce chapitre, nous exposons et commentons ces critères, sur lesquels les chapitres suivants reposent.

Les pratiques courantes à l'aune des engagements en matière d'immigration

CIC et Sécurité publique et Protection civile Canada (SPPCC, dont relève l'ASFC) sont des ministères fédéraux et, à ce titre, ils sont tenus par les engagements du gouvernement en matière d'égalité des sexes. Pour sa part, la CISR faisant office de tribunal administratif indépendant, elle n'est pas assujettie à cet engagement. Cependant, étant donné le rôle déterminant qui est le sien dans le régime canadien d'asile, il serait approprié que la CISR prenne ces engagements à son compte.

Les engagements pris dans la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés

La LIPR prescrit la prise en compte des répercussions du processus de détermination du statut de personne réfugiée pour les hommes et pour les femmes. À cet égard, il y est stipulé que la Loi doit être interprétée et mise en oeuvre d'une manière qui a pour effet :

- d'assurer que les décisions prises en vertu de la présente loi sont conformes à la *Charte canadienne des droits et libertés*, notamment en ce qui touche les principes [...] d'égalité et de protection contre la discrimination¹⁶;
- de se conformer aux instruments internationaux portant sur les droits de l'homme dont le Canada est signataire¹⁷.

La LIPR oblige en outre la ou le ministre à déposer un rapport annuel sur l'application de la Loi. Au contraire de l'ancienne *Loi sur l'immigration*, la LIPR dispose que le rapport contienne « une analyse comparative entre les sexes des répercussions de la présente loi¹⁸ ». Il s'agit du premier texte législatif adopté au Canada qui prévoit expressément cette obligation, haussant du coup la norme à cet égard pour l'ensemble du gouvernement canadien. C'est également une première dans le monde, ce qui fait monter d'un cran les exigences en matière de surveillance des activités ultérieures¹⁹.

Au sens de la Loi, la ou le *ministre* est un commissaire du Conseil privé de la Reine que le gouverneur en conseil a chargé de l'application de la Loi²⁰. La ou le ministre de Citoyenneté et Immigration aussi bien que celle ou celui de la Sécurité publique et de la Protection civile occupent donc un poste de *ministre* au sens de la LIPR. La Loi répartissant les principaux pouvoirs qui leur échoient, il en découle que les deux ministères sont tenus de faire rapport annuellement de leurs activités d'« analyse comparative entre les sexes des répercussions de la présente loi ».

La CISR produit ses propres rapports annuels et n'est pas tenue de rendre compte de ses activités d'analyse comparative entre les sexes.

Les rapports soumis à ce jour au titre de la LIPR

L'ancien ministre de Citoyenneté et Immigration, Denis Coderre, a déposé le premier rapport annuel de son Ministère en 2002. La LIPR était alors en vigueur depuis quelques mois seulement, et la section portant sur l'analyse comparative entre les sexes est brève. Le ministre avait par ailleurs déclaré au cours de l'année précédant l'entrée en vigueur de la LIPR que CIC avait d'ores et déjà reconnu certaines dispositions du projet de loi qui risquaient d'avoir des effets différents pour les hommes et pour les femmes (voir plus loin). Il ajoutait que CIC avait apporté les correctifs nécessaires après cette analyse et mis en évidence d'autres volets qui méritaient la collecte de nouvelles données, la poursuite de l'analyse ou un suivi continu.

Le ministre Coderre a déposé son deuxième rapport annuel en octobre 2003. Voici le bilan des activités entreprises par son Ministère au titre de l'obligation d'analyse comparative entre les sexes :

- analyse, recherche, renforcement des capacités au sein du Ministère;
- prestation d'une aide suivie pour analyser les politiques, les programmes et les mesures législatives;
- collaboration avec d'autres ministères fédéraux, provinciaux et territoriaux, ainsi qu'avec des organisations non gouvernementales et des intervenants nationaux et internationaux.

Le ministre a également assuré que CIC était en train d'élaborer un cadre stratégique d'analyse comparative entre les sexes, afin de préciser les rôles et les responsabilités qui découlent de son engagement d'adopter une approche intégrée à l'égard de cette analyse ainsi que de l'obligation de faire rapport sur les conséquences pour les deux sexes. Le Ministère prépare des cours sur ce type d'analyse (assortie d'outils tels des études de cas, des exemples de politiques, des feuilles de travail et des méthodes de recherche). L'Unité d'analyse comparative entre les sexes (ACS) forme en outre les agentes et agents d'examen des risques associés aux différences entre les sexes et elle a collaboré à l'Entente sur les tiers pays sûrs ainsi qu'au dossier du trafic des personnes et de l'immigration clandestine. Le ministre ne fait état d'aucune activité précise du Ministère sur le plan de la surveillance, de la recherche ou de la collecte de données dans des domaines particuliers qui peuvent avoir des répercussions différentes selon le sexe.

Dans le troisième rapport annuel de CIC, déposé en 2004, la ministre en poste, Judy Sgro, souligne que l'analyse comparative entre les sexes représente un important outil d'élaboration de politiques d'intérêt public et qu'elle constitue une obligation en vertu de la LIPR.

L'exigence qu'impose la LIPR dans ce domaine est sans précédent dans la législation fédérale. Elle témoigne de la volonté du Parlement d'obliger les ministères à rendre davantage compte du respect des engagements pris en matière d'égalité, notamment celui de veiller à ce que les politiques et les programmes contribuent à favoriser l'égalité entre les hommes et les femmes. L'intégration de l'analyse comparative entre les sexes à l'élaboration des politiques et des programmes permet d'en améliorer la qualité et de veiller à ce qu'ils respectent les critères d'équité et d'efficacité.

La ministre Sgro indique que le CIC a terminé son *Cadre stratégique pour l'analyse comparative entre les sexes*, qui « énonce les principes et les objectifs stratégiques du Ministère dans ce domaine ainsi que les mesures que celui-ci prendra, d'ici 2010, pour se donner des moyens accrus et améliorer les résultats obtenus » (CIC sd-a). La ministre présente ensuite les quatre initiatives complémentaires prévues dans le Cadre :

- l'établissement des plans d'ACS des directions générales, qui présentent les mesures pratiques qu'il est possible de prendre, à l'échelon des directions générales, au cours de l'année à venir;
- la définition de mesures destinées à répondre aux besoins de l'ensemble du Ministère;
- la préparation, en vertu de la LIPR, de rapports annuels qui analysent certaines questions et résument les initiatives mises en oeuvre afin d'améliorer la capacité et les compétences nécessaires pour effectuer une analyse comparative entre les sexes;
- l'établissement d'un bilan annuel des progrès réalisés destiné à servir d'outil de gestion et d'apprentissage pour CIC.

En ce qui concerne le bilan annuel des activités entreprises, la ministre Sgro souligne que le Ministère continue d'offrir des séances de formation sur l'analyse comparative entre les sexes et de concevoir des outils de soutien en matière d'immigration et de protection des personnes réfugiées. Pas plus que son prédécesseur, elle ne fait état d'aucune activité précise du Ministère en matière de surveillance, de recherche ou de collecte de données sur des aspects particuliers pouvant avoir des répercussions selon le sexe.

La ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile, Anne McLellan, n'avait pas déposé de rapport au Parlement au 1^{er} novembre 2004.

Ces rapports annuels reflètent bien ce que nous avons trouvé dans nos recherches. Beaucoup de signes témoignent des efforts de CIC en matière de planification de l'analyse comparative entre les sexes et de formation. Son nouveau plan annonce une effervescence certaine entre 2005 et 2010. Par ailleurs, l'Unité d'ACS de CIC a diffusé des modèles d'intégration des questions liées au sexe dans les processus d'élaboration de politiques.

Force est de constater cependant que l'Unité d'ACS a bien peu d'influence et bien peu de moyens. Dans plusieurs domaines, CIC ne recueille pas les données ventilées selon le sexe qui sont nécessaires à une analyse des effets sur les sexes digne de ce nom. La planification, la formation et les projets d'orientation sur les politiques gagneraient énormément en qualité si on se donnait vraiment la peine de chercher les effets différenciés selon le sexe des activités de CIC. L'absence de données détaillées maintient la planification et la formation à un niveau beaucoup trop général de sensibilité, loin des enjeux réels. L'Unité d'ACS a immensément besoin de ces données pointues pour faire son travail.

Les rapports annuels obligatoires décrivent beaucoup plus les intentions que les réalisations ministérielles. Ils traduisent un réel souci et une sensibilité aiguë concernant les questions liées au sexe dans le domaine de l'immigration en général, mais il reste encore du chemin à parcourir avant d'atteindre l'étape proprement dite de l'analyse.

Nous n'avons trouvé aucune raison justifiant que SPPCC ne dépose pas de rapport annuel sur les responsabilités que lui confère la LIPR.

Nous avons intégré au rapport des recommandations précises qui permettront à CIC et à SPPCC de colliger des banques de données plus analytiques, essentielles à la présentation d'analyses comparatives selon le sexe mieux étoffées dans leurs rapports – qui, pour le moment, ne contiennent ni données ni analyses. Dans une perspective large, **nous recommandons aux deux ministères d'affecter des ressources à la collecte et à l'analyse de données qui seront le fondement des rapports annuels exigés par la Loi. Nous recommandons également à la ou au ministre de Sécurité publique et Protection civile de se conformer à l'alinéa 94(2)f) de la LIPR et de faire rapport au Parlement sur les répercussions selon le sexe des dispositions de la Loi dont l'ASFC assure l'application.**

Selon nous, aucun des deux ministères ne remplit les responsabilités que lui confère l'article 94 en matière d'analyse selon le sexe. Outre les éléments prescrits dans cet article, les rapports des ministres devraient aborder les questions relatives aux personnes réfugiées au Canada qui relèvent de leurs compétences respectives. Plus précisément, les ministres devraient donner le bilan des mesures d'exclusion; des détentions et des contrôles afférents; des cas considérés comme ne pouvant être déférés à la CISR; des audiences relatives aux demandes d'asile et de leur issue; des interventions ministérielles; des interdictions de territoire; des examens des risques avant renvoi; des demandes à titre humanitaire; des contrôles judiciaires; des certificats de sécurité; des demandes de résidence permanente et de réunification des familles.

Le Cadre stratégique établit les mesures que prendra le Ministère au cours des cinq prochaines années (de 2005 à 2010) pour renforcer sa capacité et obtenir de meilleurs résultats en matière d'analyse comparative entre les sexes. Le ton du document est assez général. Il marque une étape importante cependant : il y est écrit en toutes lettres que les ressources nécessaires seront dégagées et on y admet implicitement qu'on ne fait pas assez actuellement. Sécurité publique et Protection civile Canada ainsi que l'ASFC n'ont à ce jour annoncé aucun plan d'ACS. Par contre, dans son plan stratégique, CIC affirme que des pourparlers seront engagés avec l'ASFC afin de désigner des responsables de la mise en oeuvre de l'analyse selon le sexe

des répercussions de la LIPR. La coordination est essentielle à ce chapitre et nous nous réjouissons de constater qu'elle fait partie des plans.

Les obligations liées à des aspects précis de la détermination du statut de personne réfugiée

Avant l'entrée en vigueur de la Loi, l'Unité d'ACS de CIC avait diffusé un tableau d'analyse selon le sexe effectuée pour le projet de loi C-11, qui en est l'origine. Le tableau met en évidence les éléments de la LIPR jugés les plus importants par CIC, ainsi que leurs répercussions potentielles différenciées pour les deux sexes. Y figurent aussi les mesures de suivi envisagées comme étant essentielles par CIC. Concernant le processus de détermination du statut de personne réfugiée, le document prévoit des répercussions différentes selon le sexe des nouvelles règles dans les domaines suivants :

- les demandes multiples;
- le passage clandestin et le trafic de personnes;
- la détention de personnes mineures.

Dans ce même document, CIC énonce son intention de recueillir des données ventilées selon le sexe relativement aux examens des risques avant renvoi (pour les demandes multiples) et aux personnes entrées clandestinement ou victimes de trafic (selon le sexe et l'âge). À ce jour, l'Unité d'ACS de CIC n'a rien publié sur ces activités.

L'Unité d'ACS de Citoyenneté et Immigration Canada a également diffusé une analyse prospective des répercussions du premier train de *Règlements sur l'immigration et la protection des réfugiés*, édictés en même temps que la LIPR. L'Unité d'ACS a recensé les éléments des règlements qui concernent le processus de détermination du statut de personne réfugiée qui doivent faire l'objet d'un suivi :

- les exceptions pour considérations humanitaires;
- le traitement des demandes de membres de la famille n'accompagnant pas une réfugiée ou un réfugié aux fins de la réunification des familles;
- l'examen des risques avant renvoi (nouveaux éléments de preuve, à l'arrivée, représentation par une avocate ou un avocat);
- les pièces d'identité;
- les mesures de renvoi;
- détention au motif de l'identité;
- la détention de personnes mineures.

L'Unité d'ACS a promis de recueillir des données ventilées sur les demandes d'exception pour considérations humanitaires (selon le sexe, l'âge, les personnes à charge, la réception de prestations de revenu ou d'aide sociale et le pays d'origine; les examens des risques avant renvoi (selon le sexe, l'âge, le pays d'origine et les enfants à charge), ainsi que les mesures de renvoi (selon l'âge, le sexe et le pays d'origine). L'Unité d'ACS assurera par ailleurs la

surveillance du recours à la détention et des conditions de détention en recueillant des données ventilées selon le sexe, la situation familiale et la durée de la détention. À ce jour, l'Unité d'ACS de CIC n'a rien publié sur ces activités.

Le gouvernement fédéral s'est également engagé à faire le suivi des répercussions selon le sexe de l'Entente sur les tiers pays sûrs avec les États-Unis, qui a pris effet le 29 décembre 2004. Dans le Résumé de l'étude d'impact de la réglementation, le gouvernement fédéral admet que l'Entente sur les tiers pays sûrs pourrait avoir des effets différents pour les femmes et pour les hommes, en raison notamment des écarts entre le Canada et les États-Unis concernant les demandes motivées par la persécution fondée sur le sexe²¹. Le gouvernement canadien entend recueillir des données sur le profil des demandes selon le sexe, le pays d'origine et les motifs.

De plus, dans son rapport sur le Règlement sur les tiers pays sûrs, publié en décembre 2002, le Comité permanent de la citoyenneté et de l'immigration recommande que les femmes revendiquant le statut de réfugiée au Canada pour des motifs de violence familiale ne soient pas assujetties à l'Entente sur les tiers pays sûrs. Le gouvernement canadien n'a pas donné suite à la recommandation, mais il a promis de faire un suivi en partenariat avec le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCNUR), divers organismes non gouvernementaux intéressés et Condition féminine Canada.

De toute évidence, cet exercice est primordial pour nous permettre de comprendre comment le sexe peut faire une différence. Citoyenneté et Immigration Canada mérite nos félicitations pour ce prélude, tout autant que le Comité permanent de la citoyenneté et de l'immigration. Il semble bel et bien que la question des répercussions selon le sexe fait partie du plan d'action concernant les personnes réfugiées.

Cela étant dit, nous avons adopté pour notre part une vision beaucoup plus large des domaines où le sexe peut influencer sur le processus de détermination du statut de personne réfugiée. À notre avis, la liste proposée par CIC donne une pâle esquisse d'une véritable base d'analyse comparative entre les sexes.

Qui plus est, CIC a déjà établi que certains de ces domaines exigeaient un suivi et une analyse. L'information obtenue laisse entrevoir que le suivi est entamé, mais la collecte de données est une partie seulement d'une première étape. Aucun signe à l'horizon d'une analyse de données ventilées selon le sexe ni de mise en chantier d'une politique appuyée sur cette analyse. Aucun indice non plus pour confirmer que CIC a fait quoi que ce soit pour réunir des données sur des domaines jugés d'intérêt par le Ministère lui-même. C'est préoccupant quand on sait que, dans bien des cas, ce travail exigerait relativement peu de ressources. Ainsi, dans une banque de données sur les motifs de détention et le sexe des personnes détenues, une seule fonction suffirait pour dresser le profil selon le sexe des motifs de détention (pour savoir entre autres s'ils diffèrent pour les femmes et pour les hommes).

Le seul moyen d'obtenir ces données est de les demander aux ministères compétents en la matière. Nous avons tenté l'impossible, y compris le recours aux lois en matière d'accès à

l'information, pour mener notre recherche à l'extérieur du gouvernement. Malheureusement, rien ne peut remplacer les mécanismes publics de collecte de données. Dans les chapitres qui suivent, nous formulerons des recommandations relatives à la collecte de données et à la ventilation selon le sexe. En ce qui concerne les normes générales, nous recommandons que :

- **Citoyenneté et Immigration Canada, SPPCC (et l'ASFC) ainsi que la CISR édictent leurs propres normes fondées sur les pratiques exemplaires pour la conduite d'ACS dans les champs de compétence de leur organisme (ministère, agence ou tribunal).**
- **l'ASFC se dote d'une Unité d'ACS chargée d'analyser les répercussions de la LIPR, en application du Plan fédéral pour l'égalité entre les sexes et du paragraphe 94(2) de la LIPR.**
- **Citoyenneté et Immigration Canada augmente le budget de son Unité d'ACS pour l'habilitier à remplir son mandat et ses objectifs de formation et de compte rendu.**
- **la CISR affecte une ou un membre de la haute direction à la supervision des activités d'ACS dans ses domaines de compétence et de responsabilité.**
- **CIC et l'ASFC se dotent d'un plan de travail annuel permanent d'analyse des répercussions selon le sexe de la LIPR ainsi que des politiques et activités de leurs organismes respectifs, et que les deux rendent compte des progrès et des failles par rapport aux objectifs fixés.**
- **Citoyenneté et Immigration Canada publie les résultats de ses activités de suivi et de collecte des statistiques liées au processus de détermination du statut de personne réfugiée au Canada, aux termes d'un engagement pris dans le tableau sur l'ACS du projet de loi C-11 (antécédent de la LIPR) et dans celui qui porte sur le premier train de règlements.**
- **l'ACS effectuée par CIC, l'ASFC et la CISR tient compte des sources multiples d'oppression et de marginalisation qui jalonnent la vie et l'expérience des personnes réfugiées ainsi que des demandeuses et des demandeurs de ce statut, à savoir le sexe, la race, l'origine nationale, l'âge, la situation familiale (mariage, union de fait ou autre), l'accompagnement par des enfants ou non. Tous ces facteurs devraient être pris en compte dans l'analyse comparative entre les sexes menée par un ministère, une agence ou un tribunal et, dans la mesure du possible, des statistiques ventilées selon chacun des facteurs devraient être recueillies ou générées.**
- **l'organisme responsable recueille et diffuse des statistiques ventilées selon le sexe pour chacune des étapes de la détermination du statut de personne réfugiée au Canada. S'il y a lieu, les statistiques devraient également être ventilées sur la base d'autres considérations telles l'âge, l'accompagnement de personnes à charge et le pays d'origine, entre autres.**

- les ministres de Citoyenneté et Immigration et de Sécurité publique et Protection civile ciblent les secteurs prioritaires de recherche et d'analyse auxquels s'intéresseront leurs unités d'ACS respectives.

Les pratiques actuelles à l'aune du Plan fédéral pour l'égalité entre les sexes

Voilà dix ans, le Plan fédéral pour l'égalité entre les sexes prescrivait huit objectifs à atteindre par le gouvernement. Parmi eux, six s'appliquent directement au processus de détermination du statut de personne réfugiée²².

1. Instaurer l'analyse comparative entre les sexes dans tous les ministères et organismes fédéraux.

La Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés pose un jalon important en stipulant expressément l'obligation de rendre compte de ses répercussions selon le sexe des personnes visées. Cette prescription novatrice donne force de loi à ce qui n'était encore que vœux pieux dans le Plan pour l'égalité entre les sexes. Cependant, comme nous l'avons déjà mentionné, les rapports annuels obligatoires restent à l'étape des intentions beaucoup plus que des réalisations. Malgré l'intérêt manifeste à l'égard des questions liées au sexe en matière d'immigration, il est tout aussi clair que l'analyse n'a pas encore commencé.

Parmi les trois ministères et agences directement mis en cause par le processus de détermination du statut de personne réfugiée, la CISR affiche les résultats les plus convaincants en matière d'analyse selon le sexe, ce dont nous avons plusieurs indices. La Commission s'est dotée de banques de données ventilées selon le sexe exhaustives, dont elle pourra se servir pour l'analyse des profils selon le sexe et l'élaboration de solutions adaptées. De plus, diverses politiques de la CISR démontrent sa conviction que le sexe peut avoir une incidence réelle. Les Directives concernant la persécution fondée sur le sexe en sont un exemple, ainsi que la possibilité de demander à la CISR l'instruction par un tribunal sensible aux différences entre les sexes – avec des femmes aux postes de décision et d'interprètes, par exemple. Enfin, la CISR s'est montrée fort intéressée par nos travaux et n'a ménagé aucun effort pour nous venir en aide. Bien que nous ayons formulé certaines recommandations destinées à raffiner les politiques de la CISR et à approfondir le travail d'analyse, au coeur du processus, elle n'en a pas moins une longueur d'avance sur CIC et l'ASFC au chapitre de ses politiques.

Pour ce que nous en savons, la création de l'ASFC n'a fait l'objet d'aucune analyse des répercussions selon le sexe, ni avant son établissement en 2003 ni avant l'adoption de son cadre législatif en octobre 2004. Même si l'Agence a hérité de certains des pouvoirs les plus importants de CIC en matière d'immigration – plus précisément, de ses pouvoirs d'« exécution », c'est-à-dire le contrôle des motifs d'irrecevabilité, la détention et les renvois –, il ne semble pas qu'on ait voulu savoir comment se traduirait pour les femmes le fait de ne plus être assujetties à un Ministère voué essentiellement à l'immigration mais à un autre qui est investi d'un mandat axé sur la sécurité. Ou alors, cet examen s'est déroulé à huis clos.

2. Améliorer l'autonomie et le mieux-être des femmes en matière économique.

L'autonomie et le mieux-être en matière économique sont au coeur du processus de

détermination du statut de personne réfugiée. Pour atteindre cet objectif, il faut faire en sorte que les politiques publiques n'empêchent pas les personnes visées par le processus de garantir pour elles-mêmes cette autonomie et ce mieux-être financiers. Les femmes surtout ont besoin de cette assurance.

Les demandeuses et les demandeurs du statut de personne réfugiée ainsi que les personnes ressources qui ont participé à notre recherche ont mentionné trois sujets de préoccupation liés directement à cet objectif. Le premier a trait à l'assignation d'un numéro d'assurance sociale temporaire²³. Le deuxième concerne la diminution des crédits accordés aux organismes non gouvernementaux et aux avocates et aux avocats qui viennent en aide aux demandeuses et aux demandeurs du statut de personne réfugiée. Le troisième est lié à l'utilisation de l'« établissement économique » comme critère d'examen des requêtes fondées sur des motifs humanitaires. Nous reviendrons à ces trois sujets de préoccupation aux chapitres 4 et 6. Dans chaque cas, tout ce que nous avons pu trouver laisse supposer que les nouvelles politiques nuisent à l'autonomie financière des demandeuses et des demandeurs du statut de personne réfugiée. Les femmes sont encore plus touchées que les hommes parce qu'elles sont plus souvent responsables de la garde des enfants, parce qu'elles gagnent en général moins et parce qu'elles occupent des emplois à temps partiel ou plus précaires.

3. Améliorer le mieux-être physique et psychologique des femmes. La santé physique et psychologique est au coeur du processus de détermination du statut de personne réfugiée dans la mesure où le droit en la matière offre une protection de substitution aux hommes et aux femmes victimes de graves violations à leurs droits fondamentaux contre lesquels leur gouvernement national refuse ou se trouve incapable de faire quoi que ce soit. En ce sens, cet objectif stratégique touche la détermination du statut de personne réfugiée dans sa portée la plus large. Parmi les demandeuses et les demandeurs du statut de personne réfugiée au Canada, beaucoup ont survécu à la torture et à divers traumatismes qui menacent gravement leur intégrité physique et psychologique. Dans certains cas, le Canada reconnaît la qualité de réfugiée à des femmes susceptibles de souffrir de violence sexuelle ou familiale dans leur pays.

Aux chapitres 4, 5 et 6, nous nous pencherons sur les aspects des politiques canadiennes en vigueur qui portent préjudice aux femmes. Dès qu'on affaiblit une mesure de protection des personnes réfugiées, nous portons atteinte à la santé physique et psychologique des éléments parmi les plus vulnérables de la population, ce qui comprend les femmes.

4. Réduire la violence dans la société, et en particulier celle que subissent les femmes et les enfants. Dans le cas des personnes réfugiées et de celles qui revendiquent ce statut, les aspects de la violence et de la santé physique ou psychologique sont intimement liés. Le droit des personnes réfugiées, dans son état actuel, protège contre la violence à l'extérieur de nos frontières. Cette structure contribue à dérober aux regards la violence qui se produit ici même, au Canada. Les personnes interrogées nous ont fait part de pratiques qui accentuent les risques de violence contre les personnes – les femmes surtout – qui revendiquent le statut de personne réfugiée. Nous avons fait un tour d'horizon de ces pratiques – par exemple, des femmes sont refoulées aux frontières aux petites heures du matin, alors qu'elles n'ont nulle

part où aller. Les risques se sont aggravés depuis l'adoption de l'Entente sur les tiers pays sûrs avec les États-Unis, qui justifiera des refus encore plus nombreux aux frontières.

5. Promouvoir l'égalité entre les sexes dans toutes les facettes de la vie culturelle canadienne. La communauté des personnes réfugiées joue un rôle important dans la vie culturelle de notre pays, pour deux raisons. Premièrement, beaucoup acquièrent la citoyenneté canadienne et, deuxièmement, beaucoup de membres de la population canadienne ont à coeur les valeurs humanitaires rattachées à l'accueil des personnes réfugiées. L'identité culturelle du Canada repose notamment sur l'ouverture de notre nation, l'accueil et la protection des personnes réfugiées. Cette ouverture suppose de donner une place aux personnes réfugiées à l'intérieur de notre paysage multiculturel et d'écouter ce que ces personnes peuvent nous révéler sur notre culture nationale. Ces membres de notre société enrichissent notre paysage culturel de multiples façons. Actuellement, le discours populaire est plutôt intolérant à l'endroit des personnes réfugiées, accusées d'être malhonnêtes, criminelles et parasites. Tout engagement gouvernemental visant à garantir l'égalité aux personnes réfugiées, quel que soit leur sexe, dans notre paysage culturel doit envisager des mesures de lutte à la calomnie.

6. Promouvoir et appuyer l'égalité entre les sexes à l'échelle mondiale. L'accueil des personnes réfugiées fait intégralement partie de la promotion de l'égalité des sexes dans le monde. Quantité de femmes deviennent des réfugiées à cause de l'inégalité, soit parce qu'elles ne peuvent bénéficier de la même protection que les hommes, soit parce qu'elles sont victimes d'une forme de persécution inhérente au fait d'être une femme dans leur pays. Le Canada a reconnu la qualité de réfugiées à des femmes victimes d'actes graves de violence familiale dont leur pays ne les protégeait pas. La violence familiale sévit aussi chez nous, à la différence que les demandeuses du statut de réfugiée, pour obtenir gain de cause, doivent démontrer que la police et les autres instances publiques de leur pays ne sont pas en mesure ou refusent de leur fournir une protection minimale.

Pour ce qui est de la question de l'égalité des sexes dans le monde, le plus difficile est d'en faire une analyse équilibrée. Pour les femmes réfugiées, l'égalité ne se mesure pas uniquement à leur situation ailleurs, mais également à ce qui les attend ici. Les pays riches comme le Canada doivent établir et appliquer les normes les plus élevées en ce sens, pour tracer la voie au reste du monde.

Les pratiques actuelles à l'aune des normes en vigueur ailleurs dans le monde

Les normes internationales concernant le traitement des réfugiées

Plusieurs pays se sont munis de directives relatives à la persécution fondée sur le sexe (dont les États-Unis²⁴, l'Australie²⁵, la Suède²⁶, les Pays-Bas²⁷ et le Royaume-Uni²⁸). D'autres pays ont modifié les instruments législatifs pertinents pour tenir compte de la question des sexes²⁹ et des organismes non gouvernementaux ont mis au point des directives qui n'ont pas encore été adoptées par leurs gouvernements respectifs³⁰. Nous voulions déborder l'aspect de la persécution pour déterminer s'il existe d'autres différences liées au sexe dans le processus de détermination du statut de personne réfugiée, mais nous n'avons pas trouvé ailleurs dans le monde de normes de pratique applicables à notre étude.

Le HCNUR a défini les critères de bonnes pratiques de son nouveau programme d'intégration du genre. Même si le HCNUR oeuvre principalement au profit de personnes qui ne vivront jamais dans un État occidental prospère, ces critères proposent des valeurs et des objectifs phares qui ont édifié nos recommandations.

- Garantir l'égalité d'accès au savoir et aux ressources, et établir des stratégies visant l'abolition des obstacles auxquels se heurtent les femmes et les hommes, les filles et les garçons.
- Lutter activement contre les préjugés fondés sur le sexe et les rôles traditionnels ancrés dans les croyances des personnes réfugiées, des populations déplacées à l'intérieur d'un territoire et rapatriées, ainsi que des personnes qui leur offrent aide et soutien.
- Élaborer des stratégies communautaires de sensibilisation à la valeur des ressources et du travail féminins, ainsi qu'à leurs droits.
- Préconiser la participation des femmes et des hommes aux centres décisionnels, et mettre l'accent sur leur capacité à influencer sur les décisions et à les infléchir.
- Renforcer la capacité des associations et des réseaux locaux de femmes à défendre les droits des femmes et des jeunes filles dans leur région.
- Favoriser l'égalité en matière de gestion de l'environnement où vivent les femmes, les hommes, les filles et les garçons déplacés et rapatriés.
- Favoriser l'intégration des considérations d'égalité entre les sexes au sein du HCNUR, afin que la population des personnes réfugiées puisse bénéficier des résultats.

À l'extérieur du secteur public, certaines études universitaires sur la place des femmes à l'intérieur du processus de détermination du statut de personne réfugiée ont corroboré nos travaux.

Les normes internationales en matière de droits de la personne

Les personnes réfugiées et celles qui revendiquent ce statut au Canada sont protégées, faut-il le préciser, par nos engagements internationaux en matière de droits de la personne : le *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*³¹, la *Convention relative aux droits de l'enfant*³², la *Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants*³³ et la *Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes*³⁴. Un objectif explicite de la LIPR, en reconnaissant les engagements internationaux du Canada, renforce l'importance de ces instruments internationaux en matière de droits de la personne.

Notre recherche s'est concentrée sur les droits et obligations axés expressément sur la situation des personnes réfugiées. Nous tenons à préciser cependant que les personnes réfugiées et leurs conditions de vie ne créent aucune exception à l'application générale des droits de la personne. Dans certains cas – par exemple, l'interdiction absolue de renvoyer une personne exposée à la torture (prescrite dans la *Convention contre la torture*) ou le droit

de rester en contact avec sa famille (*Convention des droits de l'enfant*) –, les dispositions visent directement les normes relatives au traitement des personnes réfugiées et de celles qui revendiquent ce statut au Canada.

Le point de vue critique de la communauté internationale

Thomas Spijkerboer (2000) a énormément enrichi le débat théorique sur la persécution fondée sur le sexe dans son ouvrage *Gender and Refugee Status*. La thèse de départ de l'auteur, pour le moins déroutante, veut que les femmes obtiennent plus souvent le statut de personne réfugiée que les hommes, selon une analyse quantitative des dossiers de personnes réfugiées au Pays-Bas et au Canada. Laissant de côté la dichotomie public-privé, il fait un tour d'horizon très pointu de diverses approches féministes et de mesures gouvernementales concernant la détermination du statut de personne réfugiée et le sexe. Spijkerboer prête trois fonctions aux stratégies féministes :

- provoquer le débat autour de la question du sexe;
- envisager la question sous l'angle des droits de la personne (dont les directives gouvernementales sur l'égalité des sexes sont l'exemple le plus éloquent);
- formuler une critique anti-essentialiste de l'approche axée sur les droits de la personne.

Spijkerboer affirme que les gouvernements recourent parfois à des directives sur l'égalité des sexes pour étouffer les critiques, sans lever le petit doigt pour faire avancer les choses.

Le livre de Heaven Crawley, *Refugees and Gender : Law and Process* (2001) est le plus récent ouvrage d'envergure publié sur les thèmes du sexe et des personnes réfugiées. S'adressant avant tout aux spécialistes du droit des personnes réfugiées et axé principalement sur le contexte anglais, le livre aborde tout de même certains des progrès réalisés au Canada et dans d'autres pays. Crawley a écrit ce livre pour le compte de l'organisme U.K. Refugee Women's Legal Group, dont les directives publiées en 1998 ont servi de base aux directives du gouvernement anglais sur l'égalité des sexes (reproduites en annexe). Cette publication du Refugee Women's Legal Group marque donc un pas important puisqu'elle a attiré l'attention des décideurs anglais, qui lui ont donné suite. L'analyse de Crawley s'inscrit dans un cadre théorique qui intègre l'analyse féministe critique du droit international ainsi qu'un examen approfondi de la persécution politique à l'origine des revendications fondées sur le sexe.

Résumé

Le Canada s'est donné un rôle de chef de file mondial en matière d'analyse comparative entre les sexes – lequel vise l'élaboration des politiques en général et, plus particulièrement, l'intégration des considérations liées au sexe dans le processus décisionnel afférent aux revendications du statut de personne réfugiée. Les normes canadiennes sont souvent en avance sur les normes internationales, ou du moins plus précises. On n'en attend pas moins d'un pays occidental riche qui accueille des personnes réfugiées en nombre considérable.

C'est pourquoi notre recherche a porté principalement sur les pratiques en vigueur au pays en fonction des normes adoptées par notre gouvernement. Une telle analyse est nécessaire si

le Canada veut conserver sa place à l'échelle mondiale. Nous avons également recommandé des améliorations continues à ces pratiques, qui garantiront des normes et des objectifs sans cesse plus élevés. Il est primordial de s'assurer que nos idéaux stratégiques se traduisent par des mesures efficaces qui ont des répercussions concrètes dans le quotidien des demandeuses et des demandeurs du statut de personne réfugiée.

4. LA DEMANDE

Les gens qui demandent le statut de personnes réfugiées le font pour toutes sortes de raisons. Dans certains cas, leur intention était formée avant leur venue au Canada et la demande est déposée dès l'arrivée. D'autres sont victimes de trafic humain ou arrivent clandestinement au pays et se plient aux ordres des personnes qui orchestrent le trafic ou le passage. D'autres personnes viennent pour visiter, étudier ou comme touristes et décident de faire leur revendication plus tard. Il arrive aussi que des personnes viennent ici sans autorisation ou qu'elles restent plus longtemps que la période permise et qu'elles décident ensuite de faire une demande. Toutes ces circonstances peuvent mener au statut de personne réfugiée.

La première étape consiste à demander l'asile à une agente ou un agent canadien de l'immigration. La requête peut avoir lieu dans un aéroport, un poste terrestre ou un port, ou encore dans un bureau de CIC au Canada. Quand une personne a adressé sa demande, le Canada est lié par ses obligations aux termes de la *Convention sur les réfugiés*. Essentiellement, le pays est tenu de statuer de façon juste sur la demande de protection et de ne pas renvoyer une personne là où elle serait exposée à de graves risques de persécution.

Dans ce chapitre, nous examinerons les étapes que doit suivre une demandeuse ou un demandeur du statut de personne réfugiée au Canada avant l'audition de sa cause par la CISR. Tout d'abord, nous rappellerons les dispositions dont le gouvernement canadien se prévaut pour restreindre les obligations créées par la *Convention sur les réfugiés*. Nous verrons par la suite quand, comment et pourquoi le sexe peut influencer sur les processus d'entrevue et de contrôle préliminaires, sur la détermination de la recevabilité d'une demande par la CISR, sur les décisions relatives à la détention, sur l'accès à une avocate ou un avocat et sur le soutien de la communauté, ainsi que sur la préparation des documents écrits et des audiences. Enfin, nous étudierons les facteurs – par exemple, le soutien communautaire, juridique et financier – qui entrent en jeu à chacune des étapes du processus, mais qui recèlent une importance clé au début.

Le chapitre décrit les principaux éléments du contact initial avec le régime de détermination du statut de personne réfugiée au Canada. Cette étape est cruciale puisqu'elle donne le ton à toute l'expérience vécue en sol canadien, que la demande soit accueillie ou non. La façon dont se déroule une démarche de revendication du statut de personne réfugiée peut contribuer à atténuer ou au contraire à exacerber les traumatismes subits avant l'arrivée ici.

L'interception et le renvoi temporaire

Le gouvernement dispose de divers moyens pour fermer les frontières nationales. L'interception et le renvoi temporaire sont deux exemples de moyens utilisés contre les personnes réfugiées. Ces deux mesures restreignent l'accès au Canada et ont pour conséquence d'empêcher ou de dissuader les demandes du statut de personne réfugiée.

Ces dernières années, le Canada a intensifié ses activités d'interception à l'étranger, renforçant du coup sa capacité à empêcher des personnes n'ayant pas les documents

nécessaires d'atteindre nos frontières. La « circulation sécuritaire des personnes » constitue l'un des quatre piliers du Plan d'action pour une frontière intelligente³⁵. Auparavant, le contrôle des pièces d'identité relevait des transporteurs aériens. Depuis 1990, le gouvernement canadien emploie des agentes et des agents de contrôle de l'immigration à l'étranger, dont le rôle au préalable consistait à soutenir les activités de contrôle des transporteurs. Depuis le 11 septembre 2001, les choses ont changé. Le Canada participe de plus près aux activités d'interception à l'étranger. Notre gouvernement a majoré les crédits destinés à ces activités et les effectifs d'« agentes et d'agents en intégrité des mouvements migratoires ». C'est un tournant qui montre bien le zèle que déploie notre gouvernement pour restreindre les entrées au pays des personnes démunies des pièces d'identité nécessaires.

Ce sont les agentes et les agents en intégrité des mouvements migratoires – qui sont maintenant employés de l'ASFC – qui vérifient si les personnes à bord d'un avion en partance pour le Canada sont munies des documents requis. Notre gouvernement est très fier des résultats obtenus :

Le réseau du Renseignement de l'immigration comprend 45 agents d'intégrité des mouvements migratoires (AIMM) postés dans des pays étrangers clés qui collaborent avec d'autres ministères, des partenaires internationaux, des organismes locaux d'immigration et d'application des lois et des compagnies aériennes pour combattre la migration clandestine, y compris le passage et le trafic de clandestins. En 2003, le travail de ces agents a permis d'atteindre un taux de 72 % d'interceptions, ce qui signifie que de toutes les personnes qui ont tenté de venir au Canada par transport aérien en utilisant des documents obtenus irrégulièrement, 72 % (plus de 6 400 individus) ont été interceptés avant même d'arriver au Canada³⁶.

Les agentes et agents d'intégrité des mouvements migratoires traquent quiconque n'a pas en main les documents voulus, et non seulement les demandeuses ou les demandeurs du statut de personne réfugiée. Seulement, et c'est notoire, ces derniers ont énormément de difficulté à obtenir les pièces d'identité et les titres de voyage auprès des autorités de leur pays. C'est l'une des raisons pour lesquelles la *Convention sur les réfugiés* interdit de pénaliser une personne cherchant l'asile qui tente de pénétrer illégalement dans un pays étranger³⁷. Qui plus est, le mandat des agentes et agents d'intégrité des mouvements migratoires n'englobe pas l'examen de la recevabilité des revendications soumises au processus de détermination de la CISR. Leur rôle se limite à la mise à exécution de la politique du Canada relative aux documents requis. Il n'est donc pas impensable qu'une personne démunie des documents voulus soit empêchée de monter à bord d'un avion même après avoir déclaré à l'agente ou à l'agent son intention de revendiquer le statut de personne réfugiée.

L'une de nos personnes ressources a dénoncé le fait que des personnes réfugiées authentiques, et notamment des femmes, ne puissent jamais atteindre le Canada pour déposer leur demande.

Les activités d'interception et les exigences relatives aux visas entravent considérablement l'accès de certaines femmes à notre pays. Avant de délivrer

un visa, les agents exigent des relevés d'emploi, des relevés de banque, la preuve de liens avec la communauté, etc. Des visas sont même refusés à des femmes qui laissent des enfants derrière. Les autorités présument qu'il n'y a aucun problème à séparer des femmes de leurs enfants.

Selon cette personne ressource, ces femmes qui ne peuvent entrer légalement en sont réduites à venir clandestinement, avec l'aide de passeurs qui sont en vaste majorité des hommes.

Ni CIC ni l'ASFC ne tiennent de statistiques sur le nombre de personnes empêchées de venir au Canada par des agentes et des agents d'intégrité des mouvements migratoires (Andersson, 2005a; Colpitts, 2005a). C'est un peu incongru si on en revient à la déclaration ci-dessus, mais c'est la réponse obtenue à nos interrogations à cet égard aux deux organismes. Il n'est pas interdit d'imaginer qu'on pourrait dégager des tendances sexospécifiques de ces données – les hommes étant plus nombreux à se présenter aux aéroports à titre de réfugiés, il se peut qu'ils soient plus lésés par les activités d'interception. L'autre interprétation possible serait que les femmes soient plus souvent interceptées par les agentes et les agents d'intégrité des mouvements migratoires, ce qui expliquerait leur proportion plus importante à se présenter aux postes terrestres. Mais peu importe, il ressort clairement que l'interception ne touche pas de la même façon les femmes et les hommes et que les données recueillies (ou diffusées) sont insuffisantes pour nous permettre de dégager les schémas sexospécifiques.

L'interception gagne en popularité à l'échelle mondiale. Malgré les affirmations voulant que les demandeuses et les demandeurs du statut de personne réfugiée ne soient pas inquiétés par les agentes et les agents canadiens, l'interception est devenue l'un des outils privilégiés des pays pour se soustraire à la *Convention sur les réfugiés*. L'Australie, entre autres, a abondamment usé de ce moyen, et les États-Unis font des campagnes sporadiques (Mathew, 2002). **Pour vérifier si le Canada dit vrai quand il prétend que son objectif n'est pas de se soustraire à ses obligations, on pourrait par exemple colliger des données d'enquête auprès des personnes refoulées. Les résultats pourraient nous éclairer sur les conséquences de cette pratique et sur la voie à suivre compte tenu de sa réelle utilité. Nous recommandons que ces enquêtes soient instituées au plus vite et que les données recueillies incorporent des statistiques ventilées selon le sexe.**

Les renvois temporaires, nouvellement autorisés par la LIPR³⁸, aboutissent aux mêmes résultats. Le 27 janvier 2003, CIC a édicté de nouvelles consignes autorisant les agentes et les agents de l'immigration à retourner vers les États-Unis les demandeuses et les demandeurs du statut de personne réfugiée à un poste terrestre, en leur fixant un rendez-vous afin qu'ils puissent réitérer leur demande au Canada. Selon ce que nous ont rapporté des personnes ressources, il appert que la plupart des renvois temporaires sont signifiés aux postes frontaliers terrestres de l'Ontario et du Québec.

Pas plus le Comité permanent de la citoyenneté et de l'immigration que CIC n'ont jugé que les personnes ainsi renvoyées couraient un danger aux États-Unis. Voici les propos à cet égard du Comité permanent dans le rapport *Rapprochements frontaliers* : « On peut répondre en partie aux préoccupations concernant les demandeurs qui cherchent à entrer

au Canada à partir des États-Unis au moyen d'un processus appelé *renvoi temporaire*. » Même avant que l'on désigne officiellement les États-Unis comme tiers pays sûr, le Comité affirmait que les demandeurs et les demandeurs du statut de personne réfugiée ne risquaient assurément pas d'être persécutés en sol américain (Comité permanent, 2001). Dans sa réponse à la recommandation du Comité concernant les renvois temporaires, CIC renchérit : « les demandeurs et demandeurs du statut de personne réfugiée à la frontière canadienne ne courent aucun risque aux États-Unis ». (CIC, 2002) [traduction]

Personne ne s'insurge contre la politique du Canada concernant les renvois temporaires à cause des risques de persécution (au sens de la *Convention sur les réfugiés*) des demandeurs et des demandeurs du statut de personne réfugiée. Les personnes ressources interrogées en ont plutôt contre le risque de détention aux États-Unis, auquel cas les intéressées et intéressés pourraient être expulsés vers leur pays d'origine avant même de pouvoir signifier leur revendication du statut de personne réfugiée, ou encore libérés trop tard pour se présenter à un rendez-vous avec les autorités canadiennes concernant leur demande.

La Coalition pour la surveillance internationale des libertés civiles fait le compte rendu suivant au sujet des répercussions des renvois temporaires signifiés au poste frontalier de Lacolle, au Québec :

Au 5 mars 2003, 432 demandeurs avaient fait l'objet d'un renvoi direct, au seul poste-frontière de Lacolle. Parmi eux, 133 étaient détenus par les autorités américaines. Quatre-vingt-quatre détenus avaient versé une caution, de sorte que 49 se trouvaient encore internés. Collectivement, les personnes libérées sous caution ont versé plus de 125 000 dollars américains, sommes pour la plupart irrécupérables. Les personnes qui n'ont pu obtenir leur libération, soit parce qu'elles n'étaient pas en mesure de payer la caution, soit parce qu'elles étaient détenues sans possibilité de libération, se trouvent de surcroît dans l'impossibilité de soumettre leur demande au Canada (CSILC, 2003).

En se fondant sur leur expérience, plusieurs personnes ressources ont affirmé que les renvois temporaires visaient plus souvent des hommes. L'une d'entre elles ajoute que les hommes ainsi renvoyés sont

plus susceptibles d'être mis en détention aux États-Unis, particulièrement s'ils ont le malheur d'être musulmans. La décision relève des autorités américaines.

Citoyenneté et Immigration Canada ne collige pas de données sur les renvois temporaires (Andersson, 2005b). En réponse à notre requête, l'ASFC a laissé entendre que des données pourraient être disponibles (Colpitts, 2005a). Cependant, en avril 2005, c'était encore le néant (Colpitts, 2005a).

Depuis la mise en oeuvre de l'Entente sur les tiers pays sûrs en décembre 2004, le processus de renvoi temporaire semble s'appliquer uniquement aux sujets visés par les exceptions prévues.

L'interception tout comme le renvoi temporaire peuvent empêcher la soumission d'une demande d'asile au Canada. Malheureusement, l'inexistence de données sur ces mesures ne nous a pas permis de faire une analyse exhaustive de l'incidence du sexe. Une chose est sûre cependant : ces pratiques portent préjudice aussi bien aux hommes qu'aux femmes qui aspirent au statut de personne réfugiée au Canada. Sans enfreindre la lettre de la *Convention sur les réfugiés*, elles renforcent l'impression que le droit des personnes réfugiées sert autant le désir des États de diminuer leurs responsabilités que leurs prétentions humanitaires.

Nous recommandons que l'ASFC recueille des données sur les mesures de renvoi temporaire, y compris le nombre exact de cas et les personnes visées. Un tel portrait exige forcément la collecte de données ventilées selon le sexe et d'autres données démographiques telles que l'âge et le pays d'origine.

Les entrevues préliminaires

La première étape suivant la soumission d'une demande d'asile est le contrôle préliminaire (collecte de renseignements sur les fondements de la demande, contrôle de l'identité, etc.). Le processus a subi des changements importants dans la foulée du nouveau cadre législatif, certains ayant été prescrits par la Loi et d'autres étant le fruit de la pratique. En octobre 2004, l'ASFC est devenue officiellement responsable de l'examen de la recevabilité des demandes aux points d'entrée (postes-frontières, aéroports et ports), une fonction qui incombait auparavant à CIC, qui continue de l'exercer lorsque les demandes proviennent d'une personne se trouvant déjà au pays.

Des personnes ressources nous ont confirmé que les entrevues de contrôle préliminaire sont de plus en plus longues et détaillées. Une personne ressource affirme que, avant l'entrée en vigueur de la LIPR, l'entrevue préliminaire se résumait le plus souvent à la collecte de formulaires et de pièces d'identité :

L'affaire était bouclée en dix minutes. Maintenant, les entrevues sont pénibles et peuvent durer jusqu'à quatre ou cinq heures.

L'identité et l'authenticité des documents requis font parfois l'objet d'interrogatoires interminables et laborieux. Des demandeurs et des demandeuses peuvent être détenus s'ils n'ont pu prouver leur identité et l'authenticité de leurs documents à l'entrevue préliminaire.

La même personne ressource estime que les entrevues préliminaires sont déterminantes pour l'issue de l'audience d'une personne réfugiée.

Le compte rendu intégral de l'entrevue est remis à la Commission et présenté automatiquement à l'audience [de détermination du statut de personne réfugiée], qu'il y ait ou non intervention ministérielle.

Cette personne ajoute que la teneur des entrevues a beaucoup de répercussions pour les femmes.

J'ai rencontré une cliente quelques jours avant son entrevue. Elle pensait que c'était une simple formalité. Mais quand elle a saisi de quoi il en retournait vraiment, elle s'est sentie incapable d'y aller, parce qu'elle était mal préparée. Elle participait assidûment [à un organisme d'aide aux personnes ayant survécu à la torture]. Elle ne pouvait même pas avoir accès à des services d'interprète. Sa terreur était telle qu'elle songeait même à retirer sa demande. Elle craignait les répercussions possibles, le coulage d'information aux autorités de son pays.

Ni CIC ni l'ASFC n'ont été en mesure de nous fournir des données globales demandées sur la durée moyenne des entrevues de contrôle, pas plus que des données sur les écarts selon le sexe. Citoyenneté et Immigration Canada a seulement pu nous confirmer qu'il fallait en moyenne quatre heures pour effectuer une enquête, sans égard à l'endroit³⁹.

Les entrevues préliminaires étant plus longues, elles permettent de recueillir plus de renseignements, qui sont transmis aux commissaires qui examinent les demandes du statut de personne réfugiée. Cette augmentation du volume d'information donne encore plus de poids aux entrevues à l'intérieur du processus. On recourt souvent aux notes d'entrevue (Notes prises au point d'entrée) pour déceler les contradictions ou les incongruités dans le récit donné par les demandeuses ou les demandeurs du statut de personne réfugiée (se reporter au chapitre 6). À leur arrivée au Canada, très peu connaissent le système de détermination du statut de personne réfugiée. Par conséquent, il peut arriver qu'elles et ils ne livrent pas tous les faits importants à l'appui de leur demande, du moins tant que le processus et la définition de personne réfugiée ne leur ont pas été expliqués. Ils peuvent être épuisés par le voyage et entretenir un sentiment de méfiance à l'égard des autorités publiques, quelles qu'elles soient. Quand ils franchissent les douanes à l'aéroport, la plupart des demandeuses et des demandeurs ne peuvent pas compter sur le concours d'une avocate ou d'un avocat à ce point du processus. La même constatation vaut pour les demandes déposées par des personnes se trouvant déjà au Canada puisque l'aide juridique n'est pas normalement accessible à cette étape. Étant donné la somme d'information considérable recueillie, il devient essentiel de tenir compte de la vulnérabilité des personnes appelées à se raconter dans ce contexte.

Pour beaucoup, le processus de contrôle préliminaire devient une épreuve. Plusieurs personnes ressources estiment que c'est d'autant plus vrai dans le cas des femmes. Il est par exemple moins aisé pour elles de décrire la persécution fondée sur le sexe dont elles ont été victimes (violence d'un conjoint ou viol). Il est pénible pour elles de raconter leur histoire à des fonctionnaires d'un pays étranger alors qu'elles sont souvent imprégnées de préceptes culturels de modestie et de l'obligation de déférence à leur égard – et que certaines d'entre elles ont été violées par des fonctionnaires.

Plusieurs réfugiées et demandeuses du statut nous ont révélé que, à leur arrivée à un point d'entrée, elles se sentaient dans une espèce de brouillard, en état de choc. Après des jours,

voire des semaines de pérégrinations, au cours desquelles elles avaient à peine mangé ou pas du tout, certaines avaient perdu toute notion du temps. Il est facile d'imaginer leur difficulté à se souvenir de tout ce qu'elles venaient de vivre.

Parmi les réfugiées que nous avons rencontrées, plusieurs se sont senties victimes de préjugés et affirment qu'elles ont été traitées de façon inhumaine aux points d'entrée. L'une d'entre elles n'en revenait pas que cela soit possible au Canada. Des femmes ont attendu pendant 24 heures, avec leurs enfants, qu'on les interroge. Une femme était sans cesse au bord des larmes :

Quand on a l'estomac vide, parler est une épreuve.

Elle n'était pas en état de s'exprimer intelligiblement au cours de l'entrevue visant à déterminer la recevabilité parce qu'elle venait de passer des jours à voyager et n'avait pas dormi depuis 24 heures. Terrorisée, elle n'avait rien pu avaler à bord de l'avion, ce qui ne l'a pas aidée dans la salle d'attente. Elle a même demandé à un agent si elle pouvait lui donner de l'argent pour qu'il lui achète quelque chose, ne serait-ce que dans un distributeur automatique. L'agent est revenu une demi-heure plus tard pour lui annoncer qu'on l'attendait pour son entrevue. Il était alors 11 h, et elle attendait depuis 15 h la veille. Elle n'a pas pu prendre une bouchée avant l'entrevue.

Un couple nous a raconté l'expérience pénible de l'arrivée avec un tout jeune enfant. Dès son arrivée, à 16 h, la famille a été confinée à une petite salle où se trouvaient des chaises, un point c'est tout. Toute la famille y est restée jusqu'à 13 h le lendemain, sans rien à manger ni à boire. Leur état de fatigue et de découragement a rendu l'entrevue pénible. Ce couple parle d'un traitement inhumain, à cause du manque de nourriture et du fait que le petit garçon a pleuré presque toute la nuit. La femme a pu dormir un peu sur les chaises, mais le mari n'y est pas parvenu.

Les techniques d'entrevue utilisées aux points d'entrée font subir un traumatisme additionnel à certaines femmes qui sollicitent le statut de réfugiées. Des personnes ressources ainsi que des demandeuses et des demandeurs du statut de personne réfugiée dénoncent le fait que des agentes et des agents de l'immigration les traitent comme des menteurs et des criminels, alors que l'impartialité serait de mise.

L'une de mes clientes a été victime de violence verbale à l'aéroport. Je serai présente à la séance de contrôle des motifs de sa détention la semaine prochaine afin de démontrer qu'on ne peut l'accuser d'avoir menti au sujet de son identité et de son pays d'origine à son arrivée à cause du traitement qu'elle a subi [de la part des agentes et des agents de l'immigration]. Elle n'a pas eu l'occasion de révéler sa vraie identité à cause de ce traitement. Je sais que l'affaire fait l'objet d'une enquête interne en ce moment, ce qui signifie que l'interprète ou quelqu'un d'autre de l'immigration a fait un rapport puisque ni elle ni moi n'avons fait de dénonciation. Il semble que ce soit un cas grave de violence verbale et d'intimidation. Je sais qu'il y a

beaucoup d'intimidation aux aéroports – je suis catégorique – et que les demandeurs ont peur de poser des questions.

Il ne faut pas généraliser les histoires entendues, mais le fait est que des personnes réfugiées et d'autres qui revendiquent ce statut à différents endroits au pays ont vécu des choses particulièrement troubles lors de l'entrevue préliminaire. Pour ces raisons, nous avons formulé diverses recommandations relatives aux entrevues visant à déterminer la recevabilité des demandes, à cause de la place signifiante qu'elles ont prise dans le processus de détermination du statut de personne réfugiée.

Nous recommandons que :

- **les personnes retenues pour une longue période avant l'entrevue préliminaire soient placées dans une pièce convenable et qu'on leur procure de la nourriture, de l'eau et, le cas échéant, des couches pour leurs jeunes enfants.**
- **la formation sur les techniques d'entrevue dans ce contexte tienne compte du fait que les sujets ne sont pas toujours en mesure de raconter leurs déplacements, ce qui n'en fait pas moins des personnes réfugiées.** Certaines personnes pourront livrer un récit complet après avoir eu le temps de récupérer et reçu du soutien. Le temps d'attente avant l'entrevue joue aussi. Une femme qui a attendu pendant cinq heures ne s'exprimera pas de la même manière que si elle avait attendu une demi-heure.
- **des politiques et des procédures soient adoptées et que la formation requise soit donnée au personnel de l'ASFC pour que les agentes et les agents de l'immigration aux points d'entrée soient sensibles aux besoins et à la réalité des femmes qui parviennent à nos frontières. Il est recommandé en outre de poster des spécialistes à chaque point d'entrée à qui on aura donné une formation sur la persécution fondée sur le sexe et qui pourront venir en aide aux femmes et à leurs enfants si besoin est.**
- **les personnes qui subissent l'entrevue de détermination de la recevabilité puissent confier leurs enfants aux soins de quelqu'un d'autre. Il peut arriver que des femmes doivent taire des faits en présence de leurs enfants.**
- **les femmes puissent se faire interroger par des femmes. Elles devraient pouvoir en faire la demande, ou ce devrait être automatique à partir du moment où leur récit met en cause une forme de persécution fondée sur le sexe.**
- **dans la mesure du possible, les interprètes soient des femmes lorsque c'est une femme qui subit l'entrevue.**

Les agentes et les agents de l'immigration responsables des contrôles préliminaires n'ont pas reçu la formation sur les différences entre les sexes dans les témoignages que les décisionnaires du domaine des personnes réfugiées. Parallèlement, il n'existe aucune directive sur la persécution fondée sur le sexe pour cette étape, malgré le fait que les femmes sont obligées

de raconter une partie de leur histoire. **Nous recommandons d'adapter les directives concernant la persécution fondée sur le sexe afin que les agentes et les agents de CIC et de l'ASFC puissent les appliquer à l'étape de l'examen de la recevabilité. Nous recommandons en outre que la formation sur la collecte d'information auprès de personnes vulnérables, parmi lesquelles se trouvent des femmes, soit donnée à toutes les personnes appelées à intervenir dans le processus.** Il serait bon d'obtenir la collaboration de la CISR à la formation, étant donné qu'elle applique déjà les directives sur le persécution fondée sur le sexe et que ses décisionnaires utilisent l'information recueillie au cours du processus.

Nous recommandons que les demandeuses et les demandeurs qui font leur demande à un poste frontalier ou dans un aéroport aient accès à une avocate ou à un avocat spécialisé en droit des personnes réfugiées. On pourrait avoir recours à une liste d'avocates ou d'avocats de service ou instaurer une ligne téléphonique spéciale. Il faudra prévoir les services d'interprétation nécessaires.

Nous recommandons enfin que les agentes et les agents de l'immigration remettent une liste à jour des ressources communautaires offertes aux demandeuses et aux demandeurs du statut de personne réfugiée, qui comprendra notamment les services destinés aux femmes et aux enfants, ainsi que les services offerts dans la langue maternelle des personnes intéressées. Les autorités de l'immigration doivent donner aux demandeuses et aux demandeurs les moyens de joindre leur famille, leurs amies et amis ou des ressources communautaires, ainsi que de se rendre chez ces personnes et chez les dispensateurs de services. Il faut éviter de renvoyer des demandeuses ou des demandeurs du statut de personne réfugiée en plein milieu de la nuit s'ils n'ont nulle part où aller.

Les critères de recevabilité

Les entrevues préliminaires comportent un premier examen de la recevabilité de la demande du statut de personne réfugiée, pour lequel une liste de critères est établie. Les refus sont rares à cette étape et, le cas échéant, ils sont de deux ordres : soit que la demandeuse ou le demandeur jouit d'un degré de protection suffisant dans un autre pays (du fait de sa citoyenneté ou du droit d'y résider à titre de personne réfugiée, par exemple), soit qu'elle ou il avait déjà déposé une demande au Canada. Cette deuxième grande catégorie inclut les personnes interdites de territoire pour raison de sécurité ou de grande criminalité, soupçonnée ou déclarée.

Sous le régime de l'ancienne *Loi sur l'immigration*, il n'était pas interdit d'adresser deux demandes successives du statut de personne réfugiée au Canada, moyennant une absence du pays de 90 jours⁴⁰. La même règle des 90 jours s'appliquait aux demandes retirées avant la décision de la CISR ou une décision d'irrecevabilité⁴¹. Rien n'interdisait non plus de soumettre de nouveau une demande retirée. Par contre, la LIPR dispose que toute personne ayant déjà soumis une demande du statut de personne réfugiée au Canada, qui s'est désistée ou qui a retiré une telle demande ne peut soumettre une nouvelle demande. Cette prescription vaut même si la première demande a été faite sous le régime de l'ancienne Loi.

Dans la décennie qui s'étend de 1993 à 2003, moins de 1 % des demandes ont été déclarées irrecevables. On constate – ou on pourrait constater – des schémas sexodifférenciés dont les causes sont diverses.

L'Entente sur les tiers pays sûrs

Un tout nouveau motif d'irrecevabilité provient de l'Entente sur les tiers pays sûrs entre le Canada et les États-Unis, qui a pris effet le 29 décembre 2004⁴². L'Entente, qui fait partie du *Plan d'action pour une frontière intelligente*, stipule que les personnes se trouvant aux États-Unis doivent y déposer leur demande d'asile au lieu de se présenter au Canada pour faire leur demande, et vice versa. L'Entente vise exclusivement les demandes soumises aux postes-frontières terrestres entre le Canada et les États-Unis. L'Entente exclut les demandeurs et les demandeurs :

- dont une ou un membre de la famille se trouvant au Canada a obtenu la citoyenneté canadienne, la résidence permanente ou le statut de personne réfugiée au sens de la Convention⁴³;
- dont une ou un membre de la famille d'âge majeur a fait une demande du statut de personne réfugiée en instance devant la CISR;
- dont une ou un membre de la famille d'âge majeur est titulaire d'un permis de travail ou d'études;
- qui sont des personnes mineures non accompagnées de leur père ou de leur mère aux États-Unis ou au Canada;
- qui sont titulaires d'un visa d'entrée au Canada, hormis un visa de transit;
- qui n'ont pas besoin d'un visa pour entrer au Canada, mais qui en ont besoin d'un pour les États-Unis⁴⁴.

L'Entente ne s'applique pas non plus aux ressortissantes et aux ressortissants d'un pays à l'égard duquel le Canada a imposé un sursis aux mesures de renvoi⁴⁵. Aucune exception n'est prévue pour les femmes qui fuient une situation de violence familiale, malgré la recommandation à cet effet du Comité permanent sur la citoyenneté et de l'immigration⁴⁶.

Étant donné le grand nombre de demandeurs et de demandeurs qui arrivent aux postes terrestres, il est fort à craindre que l'Entente ne provoque une baisse marquée des demandes annuelles du statut de personne réfugiée au Canada.

L'Entente sur les tiers pays sûrs n'a pas les mêmes incidences sur les deux sexes parce que les femmes sont plus nombreuses à revendiquer le statut de réfugiées aux postes terrestres. Les tableaux 2 et 3 montrent que les femmes sont, toutes proportions gardées, plus nombreuses que les hommes à franchir un poste frontalier terrestre⁴⁷.

Tableau 2 : Arrivées selon le lieu, de 2000 à 2004

Année d'arrivée	Hommes				Femmes		
	Poste terrestre	Aéroport	Total		Poste terrestre	Aéroport	Total
2000	7 880	4 898	12 778		5 389	2 727	8 116
2001	8 232	6 217	14 449		5 777	3 952	9 729
2002	6 170	2 979	9 149		4 686	1 714	6 400
2003	6 463	2 524	8 987		4 477	1 655	6 132
2004	4 946	2 137	7 083		3 944	1 318	5 262

Tableau 3 : Lieux d'arrivée selon le sexe (en % du total des demandeurs et des demandeuses, de 2000 à 2004)

Année d'arrivée	Hommes			Année d'arrivée	Femmes		
	Poste terrestre (%)	Aéroport (%)	Total (%)		Poste terrestre (%)	Aéroport (%)	Total (%)
2000	61,7	38,3	100,0		66,4	33,6	100,0
2001	57,0	43,0	100,0		59,4	40,6	100,0
2002	67,4	32,6	100,0		73,2	26,8	100,0
2003	71,9	28,1	100,0		73,0	27,0	100,0
2004	69,8	30,2	100,0		75,0	25,0	100,0

Si au total les hommes arrivent en plus grand nombre aux postes terrestres et aux aéroports, la proportion de femmes à franchir nos frontières à un poste terrestre est plus élevée. L'écart, bien que négligeable (5 % environ), se maintient depuis 5 ans et rien n'indique que le schéma vaut seulement pour cette période. Les causes de cette situation sont nébuleuses. Peut-être est-ce une question de coût ou de liens familiaux. La seule chose certaine est que l'Entente entraînera une augmentation plus marquée de la proportion de demandes de femmes déclarées irrecevables. Les exceptions ne changeront pas grand-chose aux répercussions différentes sur les deux sexes de l'Entente sur les tiers pays sûrs.

Cette incidence particulièrement différenciée de la nouvelle Entente est d'autant plus navrante qu'elle a été combattue d'arrache-pied, depuis le début, par les défenseurs des personnes réfugiées au Canada et aux États-Unis⁴⁸. On lui reproche de privilégier l'efficacité au détriment des droits de la personne. En signant cette Entente, le gouvernement canadien nous annonce qu'il s'en remet aux États-Unis pour déterminer le statut de personne réfugiée et pour remplir ses propres obligations internationales en matière de droits de la personne. Comme on s'attend à ce que l'Entente ait un effet plus marqué pour les femmes, il faut en déduire que le Canada accorde toute sa confiance aux États-Unis pour protéger les droits des réfugiées.

Par conséquent, il faut comparer l'analyse que font les deux pays des demandes au titre de la persécution fondée sur le sexe pour évaluer les critères d'irrecevabilité au titre de l'Entente sur les tiers pays sûrs. Cependant, le processus de détermination du statut de personne réfugiée étant très individualisé, il est téméraire de conclure que le Canada est « mieux outillé » pour évaluer ou pour déceler les cas de persécution fondée sur le sexe.

Des activistes communautaires parmi nos personnes ressources ont posé et reposé la question avant la signature de l'Entente. Le fait que Citoyenneté et Immigration Canada leur a prêté attention démontre bien que le Ministère tient compte des différences entre les sexes à l'étape de l'élaboration des politiques. Le gouvernement canadien a consulté deux professeurs de droit aux États-Unis pour savoir comment leur pays traitait cette question à l'intérieur du processus de demande d'asile (Martin et Lamoureux 2003). Leur première conclusion est qu'il est impossible de donner une réponse définitive à cette question parce que, à l'instar du Canada, les États-Unis ne font pas de suivi systématique des demandes selon le sexe. Pourtant, dans le Résumé de l'étude d'impact de la réglementation qui accompagne le Règlement sur les tiers pays sûrs, CIC conclut : « Le Canada et les États-Unis ont des approches similaires et les deux pays répondent aux normes internationales en ce qui concerne le traitement des questions liées au sexe⁴⁹. »

Le climat d'incertitude qui règne des deux côtés de la frontière nous oblige à prendre très au sérieux les constatations empiriques des membres des ONG. Il est tout à fait plausible que le Canada ait une longueur d'avance pour ce qui est des revendications au motif de la persécution fondée sur le sexe, mais aucune donnée quantitative ne permet de le démontrer. Le Canada est un chef de file mondial en la matière et le taux global d'accueil de ce type de demandes y est plus élevé. En janvier 2005, le secrétaire américain à la Justice, John Ashcroft, a quitté ses fonctions sans avoir reconnu le statut de réfugiée à Mme Rodi Alvarado, renonçant ainsi à établir un précédent en matière de protection des femmes victimes de violence familiale⁵⁰. Pourtant, le Canada accueille les demandes fondées sur la violence familiale depuis une dizaine d'années déjà⁵¹. Puisque l'absence de mesures quantitatives est un obstacle à une juste analyse des politiques, **nous recommandons que tout soit mis en œuvre pour recueillir des statistiques plus détaillées sur les demandes au motif de la persécution fondée sur le sexe, le pays d'origine et le taux d'accueil des demandes par le Canada.** (Le chapitre 5 poursuit sur le thème des statistiques disponibles.)

L'Entente risque de toucher particulièrement les demandeuses et les demandeurs de l'Amérique centrale et du Sud, qui souvent n'ont pas le choix de traverser les États-Unis pour atteindre le Canada. Elle aura aussi plus d'impact sur les gens pauvres qui ne peuvent s'offrir le voyage en avion. Le pire sera la dépendance accrue aux passeurs. De toute évidence, la nature même de cette activité empêche de recueillir des données sur les passages clandestins, sauf dans les rares cas d'arrestations, mais c'est ce que craignent toutes les personnes ressources du domaine communautaire. Il est clair que l'Entente incitera plus de gens à s'en remettre à des passeurs, avec un effet à la hausse sur la valeur marchande de ce service.

La situation des femmes soulève certes des préoccupations très particulières, mais il est certain que l'obsession envahissante de la sécurité depuis le 11 septembre porte atteinte à toutes les personnes réfugiées qui se retrouvent aux États-Unis. La United States Commission on International Religious Freedom faisait état, au début de février 2005, d'énormes disparités à l'intérieur du régime d'asile américain. Dans certaines régions, la presque totalité des demandeuses et des demandeurs d'asile en instance d'une décision sont mis en détention. Ailleurs, la proportion des personnes détenues est infime (moins de 5 %). L'étude a également montré que depuis le 11 septembre 2001, « le nombre de demandeuses et de demandeurs d'asile et leur taux de libération ont beaucoup diminué⁵² ». [traduction]

C'est un constat important, car la baisse a été très progressive et on s'attend à ce qu'elle soit plus marquée pour l'exercice 2004 que pour les exercices 2002 et 2003.

Pour toutes ces raisons, **nous recommandons que le Canada se retire de l'Entente sur les tiers pays sûrs conclue avec les États-Unis.** Si ce n'est pas possible, **nous recommandons que l'Entente ne s'applique pas aux femmes qui font une revendication au motif de la persécution fondée sur le sexe.** Enfin, **nous recommandons un suivi étroit des répercussions continues de l'Entente pour les femmes et les hommes**, ce qui comprendra des entrevues qualitatives avec des membres d'ONG américains sur l'effet de « gel » de l'Entente. D'autres entrevues sont souhaitées pour établir le nombre de personnes qui ont renoncé à venir demander le statut de personne réfugiée au Canada en apprenant qu'elles risquaient d'être refoulées à la frontière.

Les autres critères de recevabilité

Vu le nombre minime de personnes exclues à cette étape, nous pouvons difficilement dégager des tendances claires des données. En 2002 et en 2003, les verdicts d'irrecevabilité ont monté en flèche à 232 et 252 respectivement, alors que les moyennes annuelles tournaient autour de 100 dans la décennie précédente. Ce bond pourrait dénoter une tendance à la hausse des taux d'irrecevabilité, surtout si on considère que le nombre total de demandes a diminué en 2002 et 2003 par rapport à 2001 et 2002.

Les principaux motifs d'irrecevabilité sont le refus ou le retrait d'une demande antérieure, le désistement (ou l'interdiction de territoire d'une demandeure ou d'un demandeur à ce moment) ou la reconnaissance du statut de personne réfugiée par un autre pays. Ces motifs sont à l'origine de 74 verdicts d'irrecevabilité sur 75 ayant frappé des femmes en 2002, et de la totalité des 85 verdicts de cette nature en 2003. Parmi les motifs d'irrecevabilité, le plus fréquent est le rejet d'une demande antérieure – à l'origine des deux tiers des décisions d'irrecevabilité en 2002 et 2003. Au nombre des 333 femmes dont la demande a été jugée irrecevable entre 1993 et 2003, seulement 3 ont reçu un verdict fondé sur des motifs de sécurité ou de criminalité.

Les mêmes motifs d'irrecevabilité dominant pour les hommes. Entre 1993 et 2003, 1 039 hommes ont reçu un verdict d'irrecevabilité de leur demande du statut de personne réfugiée. C'est une proportion légèrement supérieure à celle des femmes, mais qui oscille elle aussi autour de 1 % des demandes. En tout, 203 demandes étaient irrecevables pour cause de criminalité ou de sécurité, ou les deux. L'écart est malgré tout minime par rapport aux femmes dont la demande est jugée irrecevable pour les mêmes raisons. Ce qu'il importe de retenir est le nombre infime de demandes refusées à cette étape.

Comme la soumission de demandes antérieures constitue le principal motif d'irrecevabilité, il ne serait pas étonnant que les statistiques cachent un écart entre les sexes. Une personne ressource relate à cet égard l'histoire d'une Angolaise, arrivée avec son partenaire, lequel était le demandeur principal d'une demande conjointe du statut de personne réfugiée. La demande a été rejetée.

[Cette femme] n'a jamais pu s'exprimer puisque sa demande a été amalgamée à celle de son partenaire. De toute évidence, ses droits ont été bafoués. Même si son histoire personnelle en fait une réfugiée, on ne lui a pas reconnu cette qualité au sens de la Convention et elle ne peut pas déposer une demande.

Puisque les femmes sont plus nombreuses à faire une demande conjointe avec leur partenaire à titre de demandeuses secondaires que l'inverse, il faut s'attendre à ce qu'elles soient plus nombreuses à recevoir un verdict d'irrecevabilité, parce que la demande n'est pas fondée sur des faits ou des preuves qui les concernent directement. Pour l'instant, les statistiques disponibles ne permettent pas de faire d'affirmation, mais il est tout à fait vraisemblable que des femmes soient interdites de territoire de cette façon.

Le rejet définitif en raison d'une demande antérieure rejaillit également sur les enfants. Prenons le cas d'une famille venue au Canada qui, après un refus de sa demande de statut de personne réfugiée pour ses membres, est renvoyée chez elle. Au moment de la revendication, le fils avait 7 ans. Si, à 22 ans, la situation a changé et qu'il souhaiterait maintenant demander le statut de réfugié lui-même, cela lui sera impossible. Les personnes dont la demande est jugée irrecevable pour cette raison peuvent demander un examen des risques avant renvoi, un processus qui diverge du processus de détermination du statut de personne réfugiée à bien des égards, comme nous le verrons au chapitre 6. À cause des répercussions de l'interdiction des demandes multiples pour les femmes et les enfants, **nous recommandons que ce critère d'irrecevabilité s'applique seulement aux demandeuses et aux demandeurs principaux du statut de personne réfugiée. Nous recommandons en outre que, si la conjoncture a manifestement changé dans un pays, ce critère d'irrecevabilité soit aboli pour ses ressortissantes et ses ressortissants.**

Dans l'éventualité où la recommandation n'est pas mise en oeuvre immédiatement, **nous recommandons une analyse plus exhaustive des répercussions possibles selon le sexe.** Il faudra pour ce faire recueillir plus de renseignements sur les demandes antérieures motivant le rejet, tant pour les femmes que pour les hommes. L'analyse pourrait porter sur une courte période (six mois pour commencer) afin de dégager les schémas dans les données. Un suivi périodique sur de brèves périodes permettra au gouvernement de mieux comprendre les tendances émergentes selon le sexe.

Après l'examen de la recevabilité, CIC ou l'ASFC défère l'affaire au processus de détermination du statut de personne réfugiée de la CISR. La LIPR octroie un délai de trois jours aux organismes chargés de l'examen de la recevabilité. Si aucune décision n'est prononcée après ce délai, la demande est réputée renvoyée devant la CISR⁵³. L'ancienne Loi ne prescrivait pas de délai pour déférer les demandes.

La détention

L'examen de la recevabilité peut conduire à la détention de la demandeuse ou du demandeur du statut de personne réfugiée. Tant la LIPR que l'ancienne Loi habilite les agentes et les agents de l'immigration à envoyer en détention toute personne non munie des pièces

d'identité requises si elle est susceptible de se soustraire à une instance en immigration ultérieure (risque de fuite) ou si elle pose un danger pour la sécurité publique⁵⁴. Étant donné la pertinence de ce sujet, nous avons choisi de traiter de détention à ce point-ci. À noter que les demandeuses et les demandeurs du statut de personne réfugiée peuvent également être mis en détention après leur audience ou avant leur renvoi du Canada.

Les changements attribuables à la LIPR

La LIPR a ceci de bon qu'elle reconnaît la détention de personnes mineures comme une mesure de dernier recours⁵⁵. En ce qui concerne les motifs de détention, ils sont restés les mêmes, mais c'est surtout la personne détenue qui a le fardeau de prouver son identité. Sous le régime de l'ancienne Loi, la poursuite de la détention était justifiée seulement si la ou le ministre pouvait démontrer à la CISR que tout était fait pour établir l'identité de la personne détenue⁵⁶. Depuis l'entrée en vigueur de la LIPR, la Section de l'immigration doit ordonner la libération, sauf si la ou le ministre la convainc que l'identité de la personne étrangère n'a pas été prouvée et qu'elle n'a pas raisonnablement coopéré en fournissant des renseignements utiles à cette fin, ou si la ou le ministre a fait des efforts valables pour établir l'identité⁵⁷. Cela signifie pour l'essentiel qu'il incombe à la demandeuse ou au demandeur de prouver son identité – un exploit pour une personne incarcérée.

La LIPR stipule explicitement les facteurs que la CISR doit prendre en considération dans ses contrôles des motifs de la détention⁵⁸. Les délais afférents ont également été revus. Sous le régime de l'ancienne Loi, le contrôle des détentions motivées par l'insuffisance des pièces d'identité devait se faire après les 48 premières heures de détention et tous les 7 jours par la suite. Aux termes de la LIPR, ces contrôles suivent les mêmes règles que les contrôles des détentions décrétées pour les deux autres raisons. Dorénavant, tous les contrôles, quel que soit le motif de la détention, doivent être faits après 48 heures, 7 jours après puis tous les 30 jours par la suite.

Les chiffres

Les statistiques disponibles sur la détention ne nous ont pas permis de faire un suivi suffisamment précis aux fins de notre analyse. Nous n'avons pas été en mesure d'établir quelle part des personnes détenues étaient des demandeuses et des demandeurs du statut de personne réfugiée. Les données annuelles cumulatives sur la détention ne font pas cette distinction. Les fiches donnent le nombre de demandeuses et de demandeurs du statut de personne réfugiée détenus chaque semaine dans chaque province, mais elles ne font pas de recoupements des statistiques sur les personnes détenues dont le statut est en règle. Par conséquent, il aurait été inutile de regrouper les statistiques hebdomadaires et provinciales.

Les statistiques sur la détention ne sont pas ventilées selon le sexe non plus. Les statistiques disponibles sur la détention nous révèlent que plus d'hommes sont concernés. Bien que les statistiques globales pour l'année ne soient pas ventilées selon le sexe, les statistiques hebdomadaires pour quelques semaines montrent que 80 % environ des personnes mises en détention sont des hommes. Ce schéma nettement sexodifférencié mérite qu'on y regarde de plus près.

Les statistiques reçues de CIC montrent que la durée moyenne de la détention aux fins de l'immigration était de 13,4 jours en 2003-2004, de 14,4 jours en 2002-2003 et de 14,8 jours en 2001-2002. Nous ne connaissons pas les durées moyennes dans le cas des demandeuses et des demandeurs du statut de personne réfugiée. Par contre, selon les données disponibles, on peut supposer que leur séjour en détention a été considérablement plus long que celui d'autres personnes. C'est ce qui ressort de données recueillies en 1999-2000 et 2000-2001 sur la détention de personnes arrivées par bateau. En 1999-2000, elles ont été détenues en moyenne 212 jours, et 147 jours l'année suivante. En comparaison, la moyenne globale pour les mêmes années a été de 15,9 et 15,5 jours respectivement. La grande majorité des personnes arrivées par la mer demandent le statut de personne réfugiée – dans le cas qui nous intéresse, elles sont arrivées sur la côte Ouest depuis la Chine à l'été et à l'automne 1999.

Le Conseil canadien pour les réfugiés a colligé des données sur la détention à partir de statistiques que lui a fournies CIC. Selon ces données, pour l'année 2002, quel que soit le jour de l'année, une moyenne de 440 personnes se trouvaient en détention aux fins de l'immigration au Canada.

Plusieurs personnes ressources intéressées par la question de la détention ont remarqué une hausse des détentions des demandeuses et des demandeurs du statut de personne réfugiée depuis le 11 septembre – la plupart étant des hommes musulmans ou originaires du Moyen-Orient. Le plus important est de savoir si les détentions de demandeuses et de demandeurs du statut de personne réfugiée ont augmenté et si l'incidence augmente pour certains groupes donnés. Il faut déterminer également si ce groupe est généralement détenu pour une plus longue période que d'autres groupes détenus aux fins de l'immigration. On peut penser qu'un contrôle plus serré attend les demandeuses et les demandeurs du statut de personne réfugiée, ou alors que ces derniers sont détenus *justement parce qu'ils revendiquent ce statut*. **Nous recommandons d'intégrer le motif de détention aux statistiques recueillies lorsque des demandeuses et des demandeurs du statut de personne réfugiée sont en cause, ainsi que le nombre moyen de jours de détention pour ces personnes en particulier.** Il serait ainsi possible de faire un suivi beaucoup plus précis au sujet de la détention des demandeuses et des demandeurs du statut de personne réfugiée.

Les motifs de détention

Dans les données fournies par CIC sur la détention – statistiques hebdomadaires dans chacune des provinces –, il n'y a pas de recoupements entre le sexe et les trois motifs de détention. Les statistiques nous donnent le nombre d'hommes et de femmes mis en détention et les motifs de leur détention, mais les données sur les motifs ne sont pas ventilées selon le sexe. Par conséquent, nous pouvons supputer que les femmes sont détenues pour certains motifs et les hommes pour d'autres, mais nous ne pouvons le confirmer. Tant l'ASFC que CIC nous ont affirmé ne pas consigner ce genre de données (Colpitts 2005a). C'est malheureux parce que nous avons absolument besoin de telles données pour réaliser une analyse comparative entre les sexes. D'ailleurs, dans sa propre analyse comparative entre les sexes de son projet de loi, Citoyenneté et Immigration Canada suggère que le domaine de la détention devrait faire l'objet d'un suivi ministériel.

Si on en croit les données disponibles sur l'emprisonnement pour cause de criminalité en général, les femmes et les hommes ne semblent pas détenus pour les mêmes raisons. Les hommes sont plus souvent détenus pour cause de « risque public ». Qui plus est, plusieurs personnes ressources ont déclaré que les femmes sont plus susceptibles d'être détenues pour insuffisance de pièces d'identité – qu'elles ont plus de difficulté à obtenir en raison des relations patriarcales qui prévalent dans leur foyer et au sein des États. Voici à ce propos les révélations d'une personne ressource :

La raison pour laquelle elle [une demandeure du statut de réfugiée] n'a pas de pièces d'identité est la persécution dont elle est victime – elle fuit une situation de violence familiale subie parce qu'elle est une femme. C'est son mari qui contrôle ses papiers, ce qui fait partie intégrante de la relation de violence et de pouvoir. Elle est doublement punie en venant ici et en n'ayant pas accès à ses documents. [Elle est] envoyée en détention par Immigration Canada sous prétexte d'obscurs dangers qu'elle est censée représenter pour la sécurité de notre pays. C'est la reproduction pure et simple de la persécution dont elle est victime chez elle.

Rien ne permet de savoir si et comment les schémas de la détention pour « risque de fuite » diffèrent selon le sexe. Une personne ressource souligne que même si une demandeure ou un demandeur réussit à prouver son identité, la ou le ministre invoque alors le « risque de fuite » pour justifier la mise en détention.

L'absence de données à jour ne nous permet pas d'affirmer quoi que ce soit sur d'éventuelles disparités entre les sexes pour ce qui est de la mise en détention. Il faudrait vérifier diverses hypothèses à la lumière des données empiriques. **Nous recommandons que CIC et l'ASFC commencent immédiatement à recueillir et à diffuser les données ventilées selon le sexe nécessaires sur les motifs de détention.** Ces données sont le point de départ pour déterminer comment et pourquoi le sexe peut influencer sur la détention aux fins de l'immigration.

Il faudrait aussi savoir combien de personnes non détenues, hommes et femmes, se soustraient aux formalités de l'immigration, pour déterminer si le « motif de fuite » présente un schéma sexodifférencié. **Nous recommandons de recueillir des données sur les taux de fuite afin d'évaluer si la détention a une quelconque influence sur la soumission aux formalités de l'immigration.**

Le contrôle des motifs de détention

Lorsque la détention est motivée par l'insuffisance de pièces d'identité, les décisionnaires doivent tenir compte de critères comme la collaboration de la personne intéressée à prouver son identité, les renseignements fournis sur sa famille et l'itinéraire emprunté pour arriver au Canada. Ces mêmes décisionnaires mettront également dans la balance la production de documents frauduleux ou la communication de renseignements contradictoires sur l'identité⁵⁹.

Une personne ressource recommande que la décision relative à la détention tienne compte également du sexe :

[...] il faut comprendre que les demandeuses du statut de réfugiée qui n'ont pas de pièces d'identité ne doivent pas être assimilées à des personnes présentant un risque pour la sécurité.

Nous recommandons que les directives remises aux décisionnaires énoncent expressément les critères à appliquer pour les demandeuses du statut de réfugiée non munies des pièces d'identité requises.

En ce qui a trait au risque de fuite, la poursuite de la détention est justifiée notamment si la personne a été impliquée dans des opérations de passage clandestin ou si elle est « susceptible d'y être incitée ou forcée » par une organisation se livrant à de telles opérations⁶⁰. Par conséquent, si une demandeur ou une demandeuse du statut de personne réfugiée a eu recours aux services d'un passeur pour venir au Canada, il est possible que ce soit retenu contre elle ou lui au moment du contrôle des motifs de la détention. En fait, on exploite leur vulnérabilité pour les garder derrière les barreaux.

Même si l'exigence n'est pas nouvelle, des personnes ressources estiment que la LIPR a amené les commissaires de la CISR à demander plus souvent des garanties ou une caution pour obtenir une mise en liberté. La caution est en général de 1 000 à 5 000 \$, mais elle peut atteindre 50 000 \$. Cette exigence peut avoir des répercussions différentes sur les deux sexes puisque les femmes ont moins facilement accès à des ressources financières. **Nous recommandons que la CISR et l'ASFC fassent le suivi des sommes exigées en cautionnement et de la capacité à acquitter ces sommes selon le sexe.**

L'effet de la détention sur l'audience concernant le statut de personne réfugiée

Plusieurs personnes ressources qui se sont prononcées sur le thème de la détention reprochent aux autorités de mal comprendre ce que la détention peut entraîner comme souffrance et comment elle nuit à la préparation des demandeuses et des demandeurs du statut de personne réfugiée avant leur audience. Ces personnes ressources soulignent les sentiments d'isolement et de dépression qui affligent beaucoup de personnes détenues, qui viennent aggraver les traumatismes que la plupart ont déjà endurés avant leur arrivée ici.

La détention empêche les demandeuses et les demandeurs du statut de personne réfugiée de travailler avec leur avocate ou leur avocat et de rassembler les documents requis auprès des autorités de leur pays d'origine – pièces d'identité, rapports médicaux et psychologiques. Le régime actuel de l'aide juridique ne rembourse pas les frais de déplacement des avocates et des avocats vers les centres de détention et les prisons. Les personnes détenues ont par ailleurs difficilement accès aux personnes ou aux organismes qui pourraient leur procurer les pièces d'identité ou d'autres documents à produire. Ainsi, les appels à l'étranger à partir d'une prison exigent l'assistance téléphonique, ce qui coûte cher, et les personnes incarcérées ne peuvent pas recevoir d'appels.

Nous recommandons la révision de la politique de traitement accéléré des demandes du statut de personne réfugiée des personnes détenues dans une optique d'efficacité optimale. Cependant, que la date de l'audience ne soit pas si rapprochée qu'elle empêche une demandeure ou un demandeur de rassembler les preuves nécessaires ou de se préparer à l'audience avec une avocate ou un avocat. **Nous recommandons aussi que le délai de détention préalable à l'audience soit fixé par voie législative (à 90 jours, par exemple) et que la poursuite de la détention soit possible seulement si des circonstances exceptionnelles prévues le justifient et si la demandeure ou le demandeur a sollicité un prolongement afin de terminer ses préparatifs pour l'audience. Nous recommandons enfin que les demandeuses et les demandeurs du statut de personne réfugiée mis en détention aient accès aux services d'une avocate ou d'un avocat aux frais de l'État (s'ils n'en ont pas les moyens) sans exception et sans égard aux conditions d'admissibilité aux régimes provinciaux d'aide juridique.**

Les conditions de la détention

Il est difficile de savoir exactement quelles personnes sont détenues dans les divers établissements de détention aux fins de l'immigration. Les villes de Toronto et de Montréal disposent de centres de détention réservés aux fins de l'immigration, mais des demandeuses et des demandeurs du statut de personne réfugiée peuvent être détenus dans des prisons provinciales. À Vancouver, un centre de détention de l'immigration est situé dans l'aéroport international pour les séjours de courte durée (moins de 72 heures). Après cette période, les demandeuses et les demandeurs du statut de personne réfugiée sont transférés dans des prisons provinciales.

Les personnes ressources avec qui nous avons parlé de détention soulignent le caractère aléatoire des règles et des politiques concernant les demandeuses et les demandeurs du statut de personne réfugiée mis en détention. Certaines personnes ressources s'inquiètent de la rareté des ressources et des services qui leur sont offerts, de l'absence de services-conseils et d'interprétation, de biens essentiels et d'activités. Les femmes présentent des besoins particuliers à cet égard, et encore plus si elles ont des enfants ou si elles sont enceintes :

Une femme, mère d'un bébé de quatre mois, a été appréhendée dans un refuge puis envoyée en détention. Elle a eu beaucoup de difficulté à obtenir du lait maternisé et des couches. Cette clandestine sans statut a été dénoncée par son conjoint violent, accusé après qu'elle l'eut elle-même dénoncé.

Nous recommandons que l'ASFC veille à l'uniformité des règles et des politiques relatives au traitement des demandeuses et des demandeurs du statut de personne réfugiée envoyés dans un centre de détention de l'immigration ou dans une prison provinciale. Nous recommandons en outre que l'ASFC offre de meilleurs services à ces personnes, surtout aux femmes qui ont des enfants.

Des personnes ressources nous ont dit que dans certains endroits, des familles avaient le « choix » d'envoyer une seule personne de la famille en détention, à titre de « garantie contre les fuites ». La plupart du temps, le chef de famille est désigné :

La détention prend une tournure assez singulière lorsque des familles entières demandent la protection du pays. La plupart du temps, si l'identité doit être vérifiée ou si un autre problème surgit, les agentes et les agents de l'immigration envoient le mari ou les hommes de la famille en détention, mais ils permettent aux femmes et aux enfants de circuler librement. Le principe est simple : s'il y a des risques de fuite, on garde quelqu'un de la famille – le chef de famille de préférence – en détention pour passer l'envie au reste des membres de s'installer de façon clandestine.

Nous avons posé des questions à CIC et à l'ASFC au sujet de cette politique. L'ASFC nous a répondu n'avoir aucun document à cet effet (Colpitts, 2005a), et CIC soutient « n'avoir jamais édicté de règle, de politique ni de pratique relative à la détention d'une seule personne d'une famille à titre de *déléguee*. Il peut arriver qu'une seule personne soit détenue dans la famille, mais ce n'est pas le résultat d'une prescription législative ou réglementaire. Nous n'avons aucune donnée à cet effet » (Andersson, 2005a).

Ces deux constats ne sont pas forcément contradictoires. Certaines personnes sont détenues sur ces bases, mais il s'agit de décisions au cas par cas, qui ne relèvent pas d'une politique précise. À notre avis, il vaudrait mieux mettre la famille entière en détention. Tous les textes de loi stipulent que d'autres moyens doivent être envisagés pour limiter les détentions au minimum. Peut-être cette pratique fait-elle partie des « autres solutions envisageables ». Des renseignements plus étoffés à cet égard seraient les bienvenus. **Nous recommandons de recueillir des données sur les schémas de détention quand des familles sont en cause.**

La question de la détention aux premiers stades du processus lié aux demandes du statut de personne réfugiée est cruciale, mais nous manquons d'information pour mener une analyse comparative entre les sexes. Citoyenneté et Immigration Canada, dans l'analyse comparative entre les sexes effectuée avant la promulgation de la Loi, s'inquiète des répercussions pour les femmes des exigences relatives aux pièces d'identité. Beaucoup de nos recommandations ont trait à la collecte des données précises qui sont nécessaires à la réalisation d'analyses comparatives selon le sexe et à l'élaboration de politiques.

La préparation d'une demande du statut de personne réfugiée

Peu importe qu'une personne soit envoyée en détention ou non après l'examen de la recevabilité de sa demande, l'étape suivante consiste à remplir le Formulaire de renseignements personnels (FRP), dans lequel elle donne le détail de sa revendication. Quiconque demande la protection de personne réfugiée doit soumettre un FRP, y compris les membres d'une famille dont les demandes seront traitées conjointement. Le FRP fournit les renseignements qui fonderont la décision relative au statut de personne réfugiée. Il sert aussi à l'évaluation de la crédibilité de la demandeur ou du demandeur lors de l'audience.

La LIPR a institué divers changements qui ont rendu le FRP beaucoup plus astreignant pour les demandeuses et les demandeurs du statut de personne réfugiée. Premièrement, le FRP doit désormais indiquer les adresses domiciliaires des 20 dernières années (10 années de plus qu'auparavant, une modification abolie en 2003); contenir tous les documents fournis aux

autorités américaines si la personne est arrivée par les États-Unis, ainsi que tous les traitements médicaux et psychologiques subis. Deuxièmement, le délai pour soumettre le FRP a été réduit de 35 jours (28 jours plus 7 jours pour l'envoi) à 28 jours⁶¹. Le président de la CISR a émis des limites strictes relativement à la réception et aux prolongations du délai de soumission d'un FRP⁶². Troisièmement, le FRP ne peut être envoyé par télécopieur ni par courrier électronique. Quatrièmement, si la demandeur ou le demandeur ne fournit pas à la CISR ses coordonnées et un FRP dûment rempli dans les 28 jours après sa réception, elle peut prononcer un désistement sans que la personne puisse fournir d'explication⁶³.

Les avocates et les avocats en droit des personnes réfugiées ainsi que les décisionnaires sont formels quant au rôle prépondérant joué par le FRP dans le processus de demande du statut de personne réfugiée. C'est sur ce document que repose la décision de la CISR concernant le traitement accéléré de la demande, son caractère normal ou complexe. En outre, comme il s'agit de la version écrite de la revendication, on s'en sert usuellement pour vérifier la crédibilité de l'auteur ou de l'auteure. On la compare avec les notes consignées lors de l'entrevue préliminaire et les déclarations de la personne intéressée le jour de l'audience. Toute contradiction entre le contenu du FRP et les notes d'entrevue préliminaire peut être retenue contre les demandeurs et les demandeurs lors de l'audience devant la CISR.

Aux dires de nos personnes ressources, le délai de 28 jours est appliqué beaucoup plus strictement depuis la promulgation de la LIPR. Quoiqu'il soit avantageux de raccourcir l'échéance au maximum pour toutes les parties concernées, des personnes ressources s'indignent de ce que cette rigidité pénalise particulièrement les femmes :

Lorsque les femmes arrivent avec leurs enfants, leur priorité est de leur trouver un toit, de les inscrire à l'école, etc. La visite au bureau de l'aide juridique vient loin derrière dans leur liste de priorités, et la recherche d'une avocate ou d'un avocat ainsi que le remplissage d'un FRP tombent plus loin encore. J'ai connu beaucoup de femmes contre lesquelles on a prononcé un désistement parce qu'elles n'avaient pas rempli leur FRP à temps.

Si le délai est de 28 jours, il faut simplifier le formulaire actuel de 41 questions. Actuellement, le FRP demande un travail énorme!

Les personnes ressources déplorent la difficulté accrue de modifier le FRP sous le régime de la LIPR.

Il y a trois ans, il était plus aisé de se présenter devant la Commission pour apporter des ajouts ou des précisions à un FRP. Ce n'était pas très facile, mais le processus était plus souple. Maintenant, la Commission est inflexible. Elle se fait tort à elle-même.

Plusieurs personnes ressources nous ont parlé de la grande réticence des femmes à parler ouvertement de violence et d'autres formes de persécution liées à leur sexe. C'est pourquoi l'application à la lettre du délai de 28 jours risque de leur créer plus de difficultés pour ce qui est de prouver leur crédibilité. Les directives de la CISR sur les questions de genre

atténuent quelque peu ce problème, mais tout renseignement incorrect sur un FRP est de mauvais augure pour la demande.

Le soutien aux personnes qui sollicitent le statut de personne réfugiée

L'expérience des personnes réfugiées ou qui aspirent à ce statut dépend beaucoup des processus que leur impose notre gouvernement, mais l'intervention d'autres parties dans la communauté les affecte également. À cause de la structure chronologique du rapport, nous n'avons pas pu aborder l'intervention communautaire et celle des avocates et des avocats dans un chapitre précis, parce qu'elle est importante à toutes les étapes, depuis le début du processus.

Toutes les personnes interrogées, aussi bien les demandeuses et les demandeurs que les personnes ressources, confirment les bienfaits immenses du soutien communautaire bien ciblé sur la façon dont est vécu le processus de détermination du statut de personne réfugiée. Ce soutien peut même influencer sur l'issue. Entre leur arrivée à la frontière et la transition au statut de résidence permanente, la plupart des demandeuses et des demandeurs veulent et ont besoin qu'on les aide et qu'on défende leurs intérêts.

Des travailleuses et des travailleurs communautaires ont souligné l'importance des services offerts aux demandeuses et aux demandeurs du statut de personne réfugiée.

Notre clientèle vient ici pour tout et pour rien. Les femmes viennent chercher de l'aide pour la traduction et l'interprétation, pour remplir leurs documents et pour savoir comment s'inscrire à l'école, à des cours de langue, pour rencontrer un médecin. Les femmes dont la demande est fondée sur des considérations humanitaires doivent prouver qu'elles sont bien établies, et souvent elles font du bénévolat au sein des organismes communautaires.

Il faut absolument diffuser de l'information sur le déroulement du processus de détermination du statut de personne réfugiée et sur d'autres secteurs comme l'aide juridique, l'aide sociale, l'emploi, l'acquisition d'un numéro d'assurance sociale, la garde des enfants, le système d'éducation, la formation linguistique et les services-conseils aux personnes traumatisées. L'information doit être rédigée dans une langue facilement compréhensible pour les demandeuses et les demandeurs du statut de personne réfugiée, qui tient compte de leurs besoins et de leurs intérêts, et il faut la diffuser dans les endroits qu'ils fréquentent.

Le soutien et les services de défense des intérêts sont principalement offerts par des organismes communautaires et ecclésiastiques sous-financés. **Nous recommandons d'augmenter le financement de ces services essentiels, conformément aux engagements internationaux du Canada en matière de droits de la personne, dont fait partie le soutien aux personnes réfugiées et aux femmes. Nous recommandons en outre d'accorder une importance particulière aux services destinés aux femmes victimes d'agressions sexuelles et de violence familiale.**

L'accès au logement est tout aussi déterminant dans l'expérience des demandeuses et des demandeurs du statut de personne réfugiée. Dans certaines collectivités, des organismes sans but lucratif leur offrent des refuges, mais la demande est souvent supérieure à l'offre. **Nous recommandons au gouvernement fédéral de fournir le financement nécessaire à l'exploitation de refuges pour les demandeuses et les demandeurs du statut de personne réfugiée dans toutes les villes où la CISR tient audience.**

Les avocates et les avocats, et d'autres qui prodiguent des conseils sur les aspects juridiques du processus, représentent une source de soutien essentiel pour les demandeuses et les demandeurs du statut de personne réfugiée. Les compressions dans les budgets de l'aide juridique ont eu un effet direct sur ces services. Les avocates et les avocats en droit des personnes réfugiées qui ont accepté de participer à notre projet l'ont fait sur une base bénévole, ce qui nous a permis de rencontrer certaines des plus enthousiastes et des plus réputés au pays. Beaucoup coopèrent de façon très étroite avec des activistes communautaires. Les demandeuses et les demandeurs ainsi que les personnes ressources interrogés qualifient de primordial le rôle joué par les avocates et les avocats à toutes les étapes de la détermination du statut de personne réfugiée – depuis l'entrevue préliminaire jusqu'aux contrôles des motifs de la détention, en passant par la préparation du FRP, l'audience de la demande et toutes les formalités qui s'ensuivent. **Nous recommandons que les demandeuses et les demandeurs du statut de personne réfugiée dans le besoin – suivant les critères établis à cet égard – aient accès à une représentation juridique à toutes les étapes du processus, par l'entremise d'un barème tarifaire ou d'un régime d'avocates et d'avocats de service. Les demandeuses et les demandeurs détenus devraient quant à eux avoir accès à des services de représentation juridique en tout temps, sans égard à leur situation financière.**

Parmi les personnes ressources rencontrées, des avocates et des avocats ainsi que des décisionnaires du domaine des personnes réfugiées mettent en doute la qualité de la représentation dans certains cas. Il semblerait que les personnes réfugiées ne soient pas toujours bien représentées. Nous avons voulu savoir si cette piètre qualité était plutôt attribuable aux consultantes et aux consultants en immigration, qui ont reçu une mauvaise presse dernièrement. Non, ont répondu nos personnes ressources, il n'y a pas de différence systématique entre les juristes et les conseils. Dans les deux secteurs, on trouve des spécialistes de qualité et d'autres moins recommandables. **Nous recommandons que l'Association du Barreau canadien continue d'offrir une formation spécialisée en droit des personnes réfugiées à l'intérieur de ses programmes de formation juridique permanente.** La formation devrait aborder notamment des questions comme pourquoi, quand et comment le sexe a-t-il une incidence sur la détermination du statut de personne réfugiée. Elle devrait être offerte directement ou par des voies parallèles aux consultantes et aux consultants en immigration.

Résumé

Ici encore, les thèmes majeurs de la complexité et de la vulnérabilité ressortent de diverses façons dans le chapitre. Plusieurs événements marquants de la détermination du statut de personne réfugiée précèdent l'audience de la CISR. Chacun de ces événements – que ce soit l'arrivée à la frontière, le contrôle préliminaire, la détention dans certains cas et la recherche

de moyens de survivre au Canada jusqu'à l'issue du processus – peut fragiliser un peu plus encore les personnes qui demandent l'asile.

La LIPR n'a pas changé la structure fondamentale du processus de détermination du statut de personne réfugiée au Canada, mais elle comprend une série de modifications qui, au cumul, génèrent encore plus de stress pour les personnes en cause. Dans ce chapitre, nous avons parlé de modifications comme les nouvelles interdictions, les enquêtes plus approfondies et les délais plus courts et plus stricts.

À l'évidence, le climat politique qui sévit depuis le 11 septembre 2001 a eu beaucoup d'influence sur divers aspects du processus de détermination du statut de personne réfugiée dont il a été question dans le chapitre. L'Entente sur les tiers pays sûrs fait partie des réformes frontalières qui ont été négociées précipitamment entre le Canada et les États-Unis dans le sillage de ces événements. On s'aperçoit depuis que les contrôles sécuritaires ont augmenté et que les mesures d'interdiction sont devenues monnaie courante. Or, les changements n'ont jamais les mêmes incidences pour les hommes et pour les femmes. S'il est impossible de faire des liens directs entre les compressions dans les budgets de l'aide juridique et des services communautaires et les nouvelles politiques en matière de sécurité et les nouvelles lois, leur contribution à l'effritement du soutien et à la fragilisation des femmes et des hommes qui revendiquent le statut de personne réfugiée au Canada est indéniable. Tous ces facteurs sont déterminants pour l'issue du processus décisionnel, le thème du chapitre qui suit.

5. LA DÉCISION

Les décisions rendues par la CISR sont le pivot du processus de détermination du statut de personne réfugiée. La Section de la protection des réfugiés (SPR) de la Commission entend les personnes qui demandent l'asile au Canada et, au terme de l'audience, elle leur accorde ou leur refuse le statut de personne réfugiée. Au cours des 5 dernières années, la CISR a été saisie de 30 000 à 40 000 demandes du statut de personne réfugiée par année⁶⁴. Dans le chapitre suivant, nous nous demandons comment, quand et pourquoi le sexe influe sur le déroulement de l'audience de la CISR.

Depuis longtemps, la CISR fait office de leader mondial sur les questions de persécution fondée sur le sexe. C'est un ancien président de la Commission, Nurjehan Mawani, qui a formulé les premières directives en la matière dans le monde, en 1993. Elles ont été mises à jour en 1996. L'intérêt démontré à l'égard de notre projet et des résultats obtenus démontre clairement à nos yeux que la Commission se préoccupe des répercussions du sexe sur le processus de détermination du statut de personne réfugiée. Qui plus est, la Commission se démarque des autres organismes étudiés par son éventail beaucoup plus large de statistiques ventilées selon le sexe, un élément cardinal de l'analyse comparative entre les sexes.

Pour la très grande majorité des demandeuses et des demandeurs du statut de personne réfugiée, la décision de la CISR est leur seul espoir d'obtenir la protection du Canada. La décision est sans appel. Les personnes déboutées peuvent demander à la Cour fédérale du Canada l'autorisation de demander un contrôle judiciaire du rejet, une autorisation refusée dans 88 % des cas environ⁶⁵. Si une décision est annulée par suite d'un contrôle judiciaire, la demandeuse ou le demandeur peut retourner devant la CISR; la Cour fédérale ne peut pas substituer une décision en faveur d'une demandeuse ou d'un demandeur du statut de personne réfugiée. Le chapitre suivant approfondit le thème du contrôle judiciaire.

Les demandeuses et les demandeurs déboutés peuvent réitérer leur demande en invoquant des motifs humanitaires, ou revendiquer un examen des risques avant renvoi. Nous reviendrons sur ces options au prochain chapitre.

L'histoire en chiffres

On vient de partout pour demander le statut de personne réfugiée au Canada. Si certains pays ont une réputation de « produire » les personnes réfugiées, les décisions sont rendues au cas par cas. Des gens de tous les pays peuvent faire une demande et, en théorie, les chances de succès sont égales pour tous⁶⁶. Comme on évalue les risques de persécution sur une base individuelle, la nationalité d'origine ne suffit pas pour garantir le succès d'une demande. Ces 2 dernières années, la majorité des demandeuses et des demandeurs étaient originaires des 5 pays suivants, à raison de 35 ou 40 % : Mexique, Colombie, Chine, Pakistan et Costa Rica (CISR, 2004a : 21). Les autres venaient de 170 autres pays en tout. Dans les années 90, le Canada recevait environ 25 000 demandes par année. En 1999, elles ont commencé à augmenter, atteignant un sommet de quelque 45 000 en 2001-2002. Elles sont en baisse depuis, dépassant à peine les 29 000 en 2003-2004.

Beaucoup de facteurs influent sur la décision rendue. Cette décision capitale s'il en est une est prononcée au terme d'un processus hautement angoissant. Le volume des décisions rendues est également impressionnant. Suivant l'axe de notre recherche, nous avons interrogé des décisionnaires sur les disparités « généralisables » entre les femmes et les hommes lors de l'audience de détermination du statut de personne réfugiée. La grande majorité des décisionnaires ont répondu que tout dépendait du pays d'origine, ce qui confirme notre hypothèse de départ : le sexe joue un rôle important, mais c'est rarement la seule variable déterminante dans le cas des personnes réfugiées.

Des hommes en majorité

Les données confirment une chose : les hommes sont plus nombreux à demander le statut de réfugié au Canada chaque année. Ils sont en surnombre notamment parce qu'il est de coutume de désigner le mari et le père à titre de demandeur principal dans les demandes conjointes des familles. Cette prédominance des hommes dans les statistiques canadiennes va à contresens des données mondiales, qui révèlent que la moitié des personnes réfugiées en attente de protection dans le monde sont des femmes. L'explication la plus plausible est que les hommes ont plus de moyens ou sont mieux préparés pour venir jusqu'ici demander le statut de réfugié.

Une solution pour redresser cet écart consisterait à admettre plus de femmes dans le Programme de réfugiés pris en charge par le gouvernement canadien. Bien que ce Programme dépasse la portée de notre recherche, il est important de signaler que, selon les statistiques publiques de base pour les 10 dernières années, les hommes étaient majoritaires dans la catégorie des personnes réfugiées prises en charge par le gouvernement. Ils sont nettement plus nombreux à s'inscrire comme demandeurs principaux, et l'écart persiste même si on ajoute les partenaires et les personnes à charge (tableau 4). Dans la catégorie des personnes réfugiées parrainées par le privé – distincte de la précédente –, les hommes étaient aussi plus nombreux que les femmes pour les dix dernières années⁶⁷.

Tableau 4 : Personnes réfugiées prises en charge par le gouvernement au Canada (demandeuses et demandeurs principaux, partenaires et personnes à charge)

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Femmes	3 570	3 750	3 701	3 304	3 452	3 529	5 136	4 173	3 547	3 596
Hommes	4 062	4 452	4 168	4 408	3 980	3 916	5 535	4 524	3 960	3 908

Remarque :

Tableau compilé à partir du cumul des données annuelles de CIC sur les demandeuses et demandeurs principaux, sur les partenaires et sur les personnes à charge (2003).

Étant donné la prédominance persistante des hommes dans les données sur la détermination du statut de personne réfugiée au Canada (se reporter à l'annexe B), **nous recommandons au gouvernement d'assurer que le nombre de femmes dépasse celui des hommes parmi les personnes réfugiées prises en charge par le gouvernement.** L'admissibilité dans cette catégorie relève directement du gouvernement, et c'est donc lui qui pourra imposer cette mesure d'égalité un peu abrupte. En revanche, comme il n'a pas une emprise aussi directe sur la catégorie des personnes réfugiées parrainées par le privé, **nous lui recommandons d'informer les organismes parrains ou pouvant le devenir de l'écart entre les hommes et les femmes dans cette catégorie. Nous recommandons en outre que le gouvernement analyse les disparités entre les sexes dans ces programmes.** Peut-être les critères de

sélection sont-ils trop sévères et empêchent-ils les femmes d'accéder à ces programmes. La question mérite une attention immédiate.

Les femmes sont plus souvent reconnues

L'un des écarts statistiques les plus tenaces concerne les décisions plus souvent favorables aux demandes des femmes (se reporter à l'annexe B). L'écart est faible – un peu plus de 5 % en faveur des femmes –, mais il est constant depuis que la CISR a commencé à traiter les demandes.

Diverses explications sont possibles. Il se peut que les femmes apparaissent plus crédibles que les hommes (la crédibilité est déterminante dans la majorité des audiences de détermination du statut de personne réfugiée). Il est possible également que leurs revendications aient des motifs plus sérieux ou qu'elles soient moins susceptibles de faire des demandes frauduleuses. La détermination des demandes se faisant sur une base individuelle, il est impossible de trouver une explication unique. Cependant, même si les décisionnaires n'ont pas pu élucider ce phénomène pour nous, certaines pistes d'explication font l'unanimité :

Souvent, les femmes sont plus ouvertes, plus spontanées... leur témoignage coule mieux.

[...] étant donné la norme de preuve, le seul fait d'être une femme suffit pour démontrer l'exposition aux risques. [...] l'absence de] protection de l'État est un autre argument convaincant dans les cas de violence familiale. Ce sont des preuves irréfutables.

[...] c'est peut-être une question de culture au sein de la Commission, une attitude de plus grande empathie envers les femmes, surtout si elles ont des enfants.

[...] la plupart du temps, le récit des femmes est très simple. C'est généralement moins complexe.

[...] lorsqu'elles sont crédibles, elles le sont plus. L'instinct machiste n'est jamais enfoui très loin chez les hommes.

[...] les femmes viennent pour des raisons plus personnelles [...] elles quittent un danger, elles ne viennent pas pour trouver un emploi usuellement. C'est plus souvent le cas des hommes, qui viennent « tenter leur chance ». Pas les femmes.

[...] la différence vient peut-être des cas de violence familiale. Ils sont en général plus convaincants. Beaucoup de pays n'offrent aucune protection à leurs ressortissantes.

Peu importe la raison, on constate des différences persistantes entre les sexes à l'intérieur du processus de détermination du statut de personne réfugiée et il faut faire un suivi. Les

femmes sont peut-être plus nombreuses à demander ce statut. En fait, l'égalité absolue n'est pas la finalité de l'analyse comparative entre les sexes. Le taux plus élevé de décisions favorables à l'endroit des femmes n'est pas révélateur en soi d'une lacune particulière du processus de détermination du statut de personne réfugiée. L'analyse comparative entre les sexes traque les manifestations de la différenciation selon le sexe et tente de les expliquer. Or, rien dans ce que nous avons vu ne laisse présager que le taux de succès supérieur des femmes soit l'indice d'une faille.

La tenue des audiences de détermination du statut de personne réfugiée

Diverses modifications découlant de la LIPR ont eu des conséquences sur la tenue des audiences. Beaucoup de ces modifications sont établies dans les règles de la Section de la protection des réfugiés et dans les politiques et directives de la présidence de la CISR. L'effet risque d'être énorme pour les demandeurs du statut de réfugiée, mais il est encore trop tôt pour analyser les répercussions selon le sexe. **Nous recommandons de faire le suivi qui s'impose.**

Les pouvoirs des décisionnaires

La LIPR étend les pouvoirs de la présidente ou du président de la CISR pour ce qui est de l'administration de la Commission, ce qui inclut la désignation des commissaires et la répartition des tâches administratives, dans une optique d'efficacité optimale des commissaires. Par ailleurs, la présidente ou le président n'est plus tenu de soumettre un rapport annuel des activités de la Commission au Parlement (cette obligation étant maintenue au titre du processus budgétaire du Conseil du Trésor). La LIPR octroie plus de pouvoirs discrétionnaires aux commissaires de la Section de la protection des réfugiés, y compris le pouvoir d'édicter des règles⁶⁸. Les décisionnaires qui statuent sur le sort des personnes réfugiées peuvent dorénavant rapprocher ou prolonger les délais, et ouvrir les audiences au public sans qu'il y ait eu demande à cet effet. Enfin, la Section de la protection des réfugiés dispose d'une latitude accrue quant à la séparation des demandes conjointes, sous réserve des critères pertinents⁶⁹.

Le contrôle de sécurité préliminaire

On faisait déjà subir un contrôle de sécurité aux demandeurs et aux demandeurs du statut de personne réfugiée avant l'entrée en vigueur de la LIPR, mais les mesures ont été resserrées en novembre 2002, après l'annonce du gouvernement canadien concernant la mise en place de mesures de contrôle de sécurité préliminaire de toutes les personnes demandant l'asile au Canada. En juillet 2004, le président de la CISR a diffusé des instructions régissant les contrôles de sécurité préliminaires, qui stipulent notamment que « [...] la SPR n'entendra pas les demandes d'asile à moins qu'elle ne reçoive de l'ASFC la confirmation de l'exécution du contrôle de sécurité préliminaire des demandeurs du statut de personne réfugiée ». Cette instruction s'applique aux demandes déposées à la Commission après la promulgation de la LIPR et pour lesquelles une date d'audience n'avait pas été fixée à l'entrée en vigueur des instructions (CISR, 2004b).

Le nombre de commissaires

Parmi les modifications à la LIPR qui concernent la tenue des audiences, l'une des principales a été l'instauration du tribunal à commissaire unique⁷⁰. L'ancienne règle prévoyait un tribunal constitué de deux commissaires, le statut de personne réfugiée étant octroyé automatiquement si l'une ou l'un des commissaires était convaincu du bien-fondé de la demande. Cette règle procédurale était tout à fait conforme à la norme de preuve juridique (évaluation des risques en fonction d'une norme moins rigoureuse que la prépondérance des probabilités) en matière de détermination du statut de personne réfugiée.

Sous l'ancien régime, les audiences étaient souvent tranchées par un tribunal à commissaire unique sur consentement de la demandeur ou du demandeur. Cependant, lorsque la pratique devient la norme, c'est autre chose. Les personnes qui consentaient à la constitution d'un tribunal à commissaire unique savaient d'avance qui entendrait leur cause. C'est une garantie non négligeable quand on sait qu'il reste encore des commissaires qui ont bénéficié de nominations partisans sans avoir la compétence requise, fût-ce une minorité⁷¹.

Autre aspect capital, les tribunaux à deux commissaires assuraient la continuité de la formation et une certaine uniformisation. Désormais, bien qu'il soit encore possible de constituer des tribunaux à trois commissaires à des fins de formation, les commissaires nouvellement en poste doivent rendre leurs décisions en solo beaucoup plus rapidement qu'auparavant. Qui plus est, l'uniformisation a toujours constitué une résultante implicite du processus décisionnel conjoint.

Le plus déplorable est sans doute la perte du caractère collégial du processus. À cause de la nature des enjeux, les décisions afférentes au statut de personne réfugiée sont parmi les plus difficiles en droit. Les règles en matière de preuve sont rares, et la décision principale est le fruit de supputations sur d'éventuels événements dans un pays lointain et des cultures étrangères. Le plus souvent, l'enjeu principal consiste à décider si la personne qui témoigne à travers les mots de l'interprète dit vrai. Dans ce contexte, le simple fait de pouvoir discuter d'une affaire avec quelqu'un ne peut qu'améliorer la qualité générale du processus décisionnel, même si les tribunaux à deux commissaires sont la plupart du temps unanimes.

Les décisionnaires qui ont participé à notre recherche estiment que c'est le changement qui a le plus bouleversé leurs façons de faire depuis l'entrée en vigueur de la LIPR. Il est extrêmement stressant d'avoir à trancher sur le sort d'une demandeur ou d'un demandeur d'asile, et la quête d'efficacité ne fait qu'amplifier la pression.

Ma charge de travail a doublé... Les tribunaux à commissaire unique ont complexifié le processus décisionnel parce que nous ne pouvons plus discuter des causes entre nous. En même temps, c'est parfois plus facile.

[C]ela ne change rien au processus d'audience, à la différence qu'un tribunal à deux commissaires permet un soutien mutuel, la répartition des interrogatoires. Cette formule nous enlève un peu de poids sur les épaules.

[...] à certains égards, c'est plus difficile, parce qu'une personne seule ne peut pas tout voir. Souvent, il n'y a même pas d'APR [agente ou agent de protection des réfugiés]⁷². C'est aussi plus facile parce qu'il n'y a jamais de désaccord entre commissaires.

C'était beaucoup plus facile avec les tribunaux à deux commissaires, parce que nous prenions des pauses. Nous pouvions discuter des causes entre nous, ce qui garantissait un certain équilibre du processus.

Le passage à la norme des tribunaux à commissaire unique représente un changement de fond, même si les tribunaux étaient souvent constitués d'une ou d'un commissaire unique auparavant, sur consentement des personnes intéressées. Beaucoup de personnes ressources ont affirmé qu'il s'agissait d'un compromis induit par la LIPR au nom de l'efficacité, que le milieu de la défense des intérêts était prêt à avaliser puisque la Loi instituait dans le même souffle la Section d'appel des réfugiés. Or, comme nous le verrons plus loin, la LIPR prévoit la constitution de la Section, mais la mise en oeuvre se fait toujours attendre.

D'autres personnes ressources considèrent que la norme des tribunaux à commissaire unique ouvre une brèche de plus dans un processus de détermination du statut de personne réfugiée déjà bancal. Voici ce qu'en dit une des personnes interrogées :

Le système était relativement équitable, mais c'est de moins en moins le cas. C'est ce que j'entends de la part d'une clientèle qui n'a pas l'impression d'avoir été traitée équitablement. C'est ce que me disent aussi des ONG et d'autres groupes d'assistance. Le processus perd son humanité. [Le système est] devenu rigide. Tout ce qui compte est de fermer les dossiers. On y perd en humanité.

Compte tenu des commentaires entendus, de l'absence de mécanisme d'appel et de la plus grande capacité d'un tribunal à deux commissaires à appliquer la norme de preuve en matière de détermination du statut de personne réfugiée, **nous recommandons fortement de revenir à la formule précédente des tribunaux à deux commissaires**. Même si la plupart des causes sont instruites par une seule personne, comme c'était le cas à la fin des années 90, il vaut mieux que les tribunaux à deux commissaires constituent la norme.

La jonction et la séparation des demandes

En vertu de la LIPR, les demandes du statut de personne réfugiée déposées par les membres d'une famille, ce qui inclut désormais les petits-enfants et les grands-parents, font d'emblée l'objet d'un traitement conjoint⁷³. Auparavant, la Commission pouvait décider de traiter des demandes conjointement. En vertu des deux lois, une ou un commissaire peut séparer des demandes, mais la LIPR prescrit l'examen de tout facteur pertinent en cas de requête de séparation des demandes. Des avocates et des avocats ainsi que des décisionnaires nous ont confirmé que les demandes étaient généralement séparées sur requête.

L'habitude de « joindre » les demandes avait été prise avant l'entrée en vigueur de la LIPR. C'est une pratique qui a des répercussions très différentes selon le sexe, même s'il est

impossible de déterminer clairement si elle a des avantages ou des inconvénients persistants pour l'un des sexes. Cette pratique dénote notre propension à penser que les demandes des femmes sont subordonnées à celles des hommes. Compte tenu des partis pris bien ancrés dans la définition de personne réfugiée, cette hiérarchisation est peut-être souhaitable. En règle générale, on examine le témoignage de toutes les personnes adultes qui sont parties à une demande, même si la demande est conjointe. Pour les hommes, la difficulté vient de ce qu'ils constituent le premier et le principal sujet de l'enquête. Pour les femmes, le plus difficile est d'être considérées à titre de demandeur secondaire. Toute politique qui porte en elle-même une différenciation entre les sexes doit être scrutée à la loupe, de façon rigoureuse.

Nous avons tenté de déterminer si la jonction des demandes pouvait à elle seule justifier l'écart entre le nombre total de femmes et d'hommes qui obtiennent le statut de personne réfugiée chaque année au Canada. Toutefois, comme la CISR ne fait pas le suivi des demandes conjointes de partenaires, il est impossible de donner une réponse précise (Poggione, 2005a). Par contre, selon ce que nous avons entendu lors des entrevues, la jonction des demandes ne peut expliquer à elle seule le nombre supérieur de demandes provenant d'hommes. De même, le petit nombre de demandes incluant des enfants indique que les groupes familiaux déposent à peine le quart, ou peut-être le tiers des demandes.

Tableau 5 : Demandes réglées déposées « conjointement » pour des personnes mineures

Années	Femmes	Hommes
2000	2 521	2 879
2001	2 552	2 750
2002	2 920	3 089
2003	4 073	4 114
2004	3 602	4 033

Remarque : Tableau créé à notre intention par la CISR, Section de la protection des réfugiés.

Les données montrent que l'« écart » entre les hommes qui arrivent au Canada avec leurs enfants et qui demandent le statut de réfugié et les femmes avec enfants dans la même situation n'est pas aussi grand que celui qui sépare les hommes et les femmes lorsque les chiffres sont cumulés. Il importe de souligner à cet égard que ces données rendent probablement compte des femmes qui arrivent sans un partenaire, mais que, dans le cas des hommes, les chiffres indiquent sans doute ceux qui arrivent avec ou sans partenaire. Il serait donc tout à fait raisonnable de conclure que les femmes sont plus susceptibles que les hommes de venir ici à titre d'unique soutien de famille.

L'une des questions qui se posent concerne les femmes dont la demande est jointe à celle de leur mari et à qui on ne demande jamais de raconter leur histoire. En effet, beaucoup de femmes victimes de violence familiale se séparent de leur mari après le traitement de la demande du statut de personne réfugiée. Plusieurs personnes ressources ont confirmé la réticence fréquente des femmes à parler de la violence ou d'autres formes de persécution perpétrée à leur endroit du fait de leur sexe. Cette violence est particulièrement difficile à dépister car, très souvent, les femmes n'en parlent à personne. Il peut aussi arriver qu'elles

ne fassent pas le lien entre la violence dont elles sont victimes à la maison et la demande d'asile de leur famille. Une personne ressource raconte ce qui suit :

Je rencontre fréquemment des femmes qui sont arrivées au Canada avec leur mari violent, qui lui est le principal demandeur. Souvent, des enfants sont en cause et des accusations criminelles sont portées (à cause de la violence). Ces pauvres femmes qui pensaient recevoir le statut de réfugiée au Canada restent en fait des victimes de la violence de leur mari qui, parce qu'il est violent, risque de voir sa demande rejetée – et celle de sa femme subira le même sort. Entre-temps, certaines auront entrepris une procédure en divorce.

Parmi les avocates et les avocats interrogés, certains recommandent que, dès que des soupçons de violence familiale surgissent, le mari et la femme aient chacun leur avocate ou leur avocat. **Nous recommandons l'adoption de cette pratique par les prestataires de services juridiques à des personnes réfugiées.**

La Commission peut séparer les demandes à sa discrétion, un pouvoir qu'elle exerce notamment dans les cas de violence familiale. En plus de ce pouvoir législatif, exercé le plus souvent avant la tenue des audiences, **nous recommandons que les commissaires puissent interroger les demandeuses et les demandeurs séparément lors d'une instance conjointe.** Toutefois, la plus grande prudence s'impose autour de ces femmes vulnérables qui pourraient se sentir menacées ou intimidées par une interruption abrupte de l'audience, ou si on leur demande à brûle-pourpoint de parler d'elles-mêmes sans avoir été préparées. Cette question n'est pas simple. Cependant, compte tenu des règles en vigueur en matière de recevabilité et d'appel, tout doit être mis en oeuvre pour que les décisionnaires puissent connaître les éléments pertinents de la requête des demandeuses et des demandeurs.

Bien entendu, toute avocate ou tout avocat qui se respecte fera l'impossible pour réunir tous les éléments d'un dossier avant l'audition. Malheureusement, ce zèle ne suffit pas pour briser le mur du silence qui entoure la violence familiale, qui peut perdurer pendant des années.

C'était le cas typique d'une femme qui endurait son lot de violence et qui affichait ostensiblement le [syndrome de la femme battue]. Elle prenait une décision, puis se rétractait. Je sais bien qu'il est très difficile de concevoir un système gouvernemental suffisamment souple [pour tenir compte de ce type de réalité], mais lorsque nous réunissons la preuve sur ce que nous croyons être leur situation [le système devrait en tenir compte.] [...] tout le monde sait que les femmes battues endurent leur sort pendant longtemps avant de quitter leur mari ou leur conjoint de fait. J'ai vu une femme changer d'idée 17 fois. [Ces femmes] reviennent constamment sur leur décision. Je ne comprends pas pourquoi [les décisionnaires] attendent autre chose des femmes réfugiées.

Il n'est pas rare de voir une demandeuse du statut de réfugiée qui arrive au Canada avec son conjoint et qui n'a jamais de sa vie parlé à des fonctionnaires ou à des activistes

communautaires. La réclusion de ces femmes leur impose un silence difficile à percer. S'il est tout à fait pertinent et bénéfique de traiter ensemble les demandes d'une famille et s'il vaut mieux ne pas imposer nos normes culturelles occidentales, il n'en faut pas moins réaliser les conséquences du silence pour ces femmes.

Les interventions ministérielles

La LIPR étend les pouvoirs ministériels relatifs à l'intervention dans une audience de détermination du statut de personne réfugiée⁷⁴. La ou le ministre peut participer aux instances à son gré, sans avoir à demander d'autorisation. La ou le ministre peut produire des preuves, interroger les demandeuses ou les demandeurs et présenter des observations. Sous l'ancien régime, la ou le ministre devait demander une autorisation à la Commission pour interroger des demandeuses et des demandeurs ou présenter ses observations lors des audiences de détermination du statut de personne réfugiée – ce qui lui était rarement refusé. En vertu de la nouvelle Loi, si la ou le ministre intervient personnellement, la directive 7 du président de la CISR prévoit qu'elle ou il est le premier à interroger la demandeuse ou le demandeur. Le pouvoir d'application ayant été transféré de CIC à l'ASFC, c'est la ou le ministre de Sécurité publique et Protection civile qui est autorisé à intervenir dans les audiences de détermination du statut de personne réfugiée pour les questions de sécurité. Malgré ce nouveau pouvoir qui lui est conféré de faire valoir ses observations en tout temps, la ou le ministre intervient uniquement si l'exclusion est en jeu. Par définition, l'exclusion est envisagée s'il y a des enjeux criminels ou de sécurité. Plusieurs personnes ressources nous ont affirmé que la ou le ministre intervenait la plupart du temps par voie d'observations écrites.

Tableau 6 : Demandes principales réglées ayant donné lieu à une intervention ministérielle

	Instruction approfondie avec intervention ministérielle, hommes et femmes	Femme demandeuse principale	Homme demandeur principal	Décision favorable %
2000	789	205	624	24
2001	1 088	137	772	36
2002	1 385	417	1 013	28
2003	1 478	405	1 125	31
2004	1 034	246	788	31

Remarques :

Tableau compilé à partir de données fournies par la CISR. Dans certains cas, les totaux diffèrent. Nous présumons que c'est dû au fait que les tableaux distincts pour les femmes et pour les hommes n'ont pas été créés en même temps.

Selon les données disponibles, le taux de décisions favorables pour les hommes est légèrement inférieur à ce taux cumulé, et celui des femmes est supérieur. Cependant, l'écart étant faible (un ou deux points de pourcentage) et le nombre de causes aussi, il serait inopportun de tirer des conclusions définitives de ces données.

Une analyse des données ventilées selon le sexe sur les interventions ministérielles nous donne une idée des différences entre les sexes dans le traitement des enjeux liés à la sécurité.

On peut s'attendre à un taux de décisions favorables inférieur à la moyenne lorsqu'il y a eu intervention ministérielle.

Si on considère que les hommes sont plus souvent les demandeurs principaux, ce tableau suggère qu'ils sont beaucoup plus susceptibles de susciter des doutes du point de vue de la sécurité. C'est peut-être fondé, mais il s'agit d'une différence nette selon le sexe qui mérite examen selon nous. **Nous recommandons l'examen exhaustif de dossiers ayant donné lieu à une intervention ministérielle afin de mieux comprendre les origines de ces interventions.** Un tel examen permettra de discriminer les faits des stéréotypes.

Les vidéoconférences

En décembre 2003, le président de la CISR a édicté une politique autorisant le transfert administratif de demandes du statut de personne réfugiée entre bureaux de la CISR, ainsi que l'audition des causes par vidéoconférence (CISR, 2004c). La seule façon pour la demandeur ou le demandeur d'échapper à une vidéoconférence est de demander un changement de lieu, tel que le prévoient les règles⁷⁵. Cette politique énumère diverses circonstances qui, aux yeux de la Commission, ne se prêtent pas à une audition par vidéoconférence. La liste omet le cas des femmes invoquant la persécution fondée sur le sexe ou la violence familiale. **Nous recommandons d'ajouter à la liste des demandes ne se prêtant pas à une audition par vidéoconférence celles qui impliquent la persécution fondée sur le sexe.**

En dépit de l'évolution rapide des techniques de vidéoconférence, elles n'en ajoutent pas moins au caractère formel et empesé des audiences. Le plus souvent, l'interprète se trouve aux côtés de la ou du décisionnaire, ce qui augmente les risques d'incompréhensions. Voici ce qu'en pense une personne ressource :

Les femmes sont particulièrement mal servies par les vidéoconférences. L'interprète se trouvant de l'autre côté de l'écran, la demandeur ou le demandeur se retrouve seul de son côté. Toute communication avec l'avocat est impossible si la demandeur ne parle pas sa langue. Par ailleurs, les femmes utilisent beaucoup plus le langage non verbal, ce que la caméra ne transmet pas nécessairement. Les indices non verbaux qui peuvent convaincre les commissaires de la crédibilité d'une demandeur ou d'un demandeur perdent leur pouvoir.

Nous faisons cette recommandation à cause surtout de la réticence bien connue des femmes à témoigner des agressions sexuelles ou de la violence familiale dont elles sont victimes, qui justifie amplement de multiplier les efforts pour humaniser la tenue des audiences.

Le nouvel ordre des interrogatoires

Le président de la CISR a aussi énoncé des directives (2004d) sur la préparation et la tenue des audiences de détermination du statut de personne réfugiée qui, notamment, modifient l'ordre des interrogatoires. Selon la nouvelle pratique en vigueur depuis le 1^{er} juin 2004, l'APR, la ou le commissaire ou l'avocate ou l'avocat de la ou du ministre interroge la demandeur ou le demandeur avant sa propre avocate ou son propre avocat. L'ordre peut

être modifié dans des circonstances extraordinaires seulement. Les personnes ressources redoutent surtout que l'interrogatoire soit initié par l'APR. C'est moins préoccupant dans le cas des décisionnaires, bien que certaines et certains apprécient d'avoir du temps pour prendre le pouls de la situation quand les autres commencent. Tant les personnes qui défendent leurs intérêts que les personnes réfugiées elles-mêmes déplorent le rythme affolant des interrogatoires (il peut y avoir jusqu'à 40 questions en une demi-heure) et le peu de temps donné pour répondre. Voici le commentaire d'une personne ressource à ce sujet :

Si l'APR est juste, c'est parfait. Mais ne soyons pas naïfs...des [APR] entretiennent des préjugés négatifs à l'endroit des demandeuses et demandeurs du statut de personne réfugiée. [Les APR] ne sont pas toujours aussi neutres qu'on le croit, faisant simplement leur travail. [De plus,] énormément de demandeuses et de demandeurs connaissent mal notre système et ne se sont jamais retrouvés devant un tribunal. Imaginez leur réaction quand ils entendent les questions agressives d'une personne qu'ils ne connaissent ni d'Ève ni d'Adam.

Une autre personne ressource renchérit : Le nouvel ordre des interrogatoires a eu des répercussions nettement différenciées pour les hommes et pour les femmes :

D'un côté, quelqu'un [la demandeuse ou le demandeur d'asile] est traumatisé par le contre-interrogatoire – l'APR n'est pas neutre –, sans pouvoir raconter son histoire, sans avoir l'occasion d'insister sur l'essentiel quand son avocat l'interroge, dans un climat de suspicion et d'antipathie. Pensez aux conséquences pour une personne qui souffre du SSPT [syndrome de stress post-traumatique] ou du syndrome de la femme battue?

Les doutes sur la compétence des APR ont toutefois perdu de leur actualité depuis que les conditions de travail se sont détériorées au sein de la Commission. Il arrive de plus en plus que l'audience se déroule sans APR, et plus particulièrement dans les centres plus occupés comme Toronto et Montréal. Nous avons aussi constaté que la séquence des interrogatoires était souvent décidée par voie de négociations collégiales entre l'avocate et l'avocat et la ou le commissaire avant la directive du président de la CISR. C'est l'idéal. Étant donné les préoccupations croissantes concernant le rôle joué par les APR et le souci d'éviter que la détermination du statut de personne réfugiée ne prenne une tournure accusatoire, **nous recommandons que les agentes et les agents de protection des personnes réfugiées ne soient pas les premiers à poser les questions lors de l'audience. Non seulement cela, mais nous recommandons aussi l'abrogation de cette directive du président de la CISR.**

Les tribunaux sensibles aux demandes des femmes

La Commission accueille en principe les requêtes concernant l'instruction par un tribunal sensible aux différences entre les sexes. Cet élément procédural très important confirme le souci de la Commission de tenir compte des questions liées au sexe. Cependant, des personnes ressources nous ont affirmé que la Commission ne donnait pas toujours suite à de telles requêtes. D'autres considèrent que cette formule n'a pas de réelle incidence lors de

l'audience – tout dépend de la personne qui rend la décision finale. Enfin, des commissaires pensent que ces requêtes peuvent servir de moyens dilatoires malhonnêtes.

Nous n'avons trouvé aucune statistique sur la fréquence de ces requêtes ni sur le taux d'acceptation (Poggione, 2005b). Pour nous permettre de mieux saisir le fonctionnement d'une si importante politique d'égalité entre les sexes, **nous recommandons de faire le suivi des requêtes et de leur issue.** À l'évidence, le suivi sera fondé sur des données ventilées selon le sexe, la seule façon de mettre en évidence les points forts de la politique et les points à améliorer.

La voie rapide

Par souci d'efficacité, la CISR a recours depuis un certain temps à un processus accéléré d'audience. En mars 2005, la Commission a adopté deux politiques de la voie rapide, qui énoncent des objectifs assez semblables pour le processus accéléré et le processus d'audience (CISR, sd). Les personnes mineures non accompagnées et celles qui souffrent d'un handicap mental sont soustraites à l'application de ces politiques.

Le processus accéléré comprend la reconnaissance par le personnel de la CISR des demandes fondées du statut de personne réfugiée, pour lesquelles une audience n'est pas nécessaire. La demandeur ou le demandeur subit un interrogatoire et, si l'employée ou l'employé est convaincu que la demande est fondée, il la fait autoriser par une ou un commissaire, sans qu'il y ait eu audience formelle. Au contraire, si l'employée ou l'employé change d'opinion au cours de l'entrevue, une audience est prévue.

La nouvelle politique sur le processus d'audience prévoit la détermination des cas simples pouvant être réglés au cours d'une audience de deux heures. La CISR doit faire connaître les motifs de la décision dans les sept jours suivant l'audience accélérée.

L'objectif de réduire le processus décisionnel pour certains dossiers qui le justifient revêt une grande importance, pour de multiples raisons. La période d'attente avant une audience de détermination du statut de personne réfugiée et le rendu de la décision est hautement stressante, et les parties visées vivent en quelque sorte entre parenthèses durant cette période. Par ailleurs, la rapidité du processus décisionnel contribue à rehausser la confiance et le soutien du public envers le processus. Certes, il faut le temps qu'il faut pour rendre des décisions justes, mais il semble que le processus accéléré assure une reconnaissance et une protection suffisante des personnes en cause. Il est encore trop tôt pour déterminer si les directives sur les audiences accélérées ont un effet positif.

Nous nous sommes demandé s'il y avait des différences entre la fréquence du traitement accéléré des demandes des hommes et des femmes. Les données n'indiquent aucune différence marquée dans ce domaine. Selon les statistiques, les femmes et les hommes bénéficient du processus accéléré dans des proportions qui correspondent aux statistiques globales. Ici encore, les femmes semblent légèrement plus susceptibles (de 0,2 à 1,4 %) d'être jugées « admissibles » au processus accéléré que les hommes. Ce n'est pas surprenant si on considère que ces décisions positives comptent pour une partie de la proportion légèrement plus élevée de femmes qui reçoivent une décision favorable à leur demande.

Les femmes qui sont dans un état de grande vulnérabilité hésitent souvent longtemps avant de consentir à raconter leur histoire. Dans leur cas, la « voie rapide » soulève une certaine inquiétude, ne serait-ce que sur le plan théorique. D'un autre côté, les plus vulnérables ont beaucoup à gagner en obtenant plus rapidement la protection officielle du Canada. Les personnes ressources n'ont évoqué aucune différence selon le sexe dans l'application du processus accéléré.

Le verdict

La LIPR a provoqué deux changements de fond dans le processus de détermination du statut de personne réfugiée : les motifs justifiant la protection d'une personne sont plus nombreux et elle établit un lien entre la démonstration de l'identité et la crédibilité.

De nouveaux motifs de protection

La LIPR accorde la qualité de personne à protéger à quiconque risque la torture, des traitements ou des peines cruels et inusités, ou la mort⁷⁶. Cette protection est octroyée même aux personnes qui ne sont pas reconnues comme des personnes réfugiées au sens de la Convention, en règle générale parce que le risque n'est pas le fait d'un facteur énoncé dans la définition (race, religion, nationalité, groupe social ou allégeance politique).

À ce jour, peu de demandes traitées reposent sur l'un des nouveaux facteurs reconnus, soit 1 247 entre le début de 2003 et septembre 2004. Parmi les décisions rendues, 42 % mettent en cause des femmes. C'est une proportion presque égale à celle des femmes qui ont revendiqué le statut de réfugiée au cours de la même période, ce qui permet de supposer qu'autant les hommes que les femmes se prévalent des nouveaux motifs de protection. La collecte et la diffusion de telles statistiques sur les demandes par la CISR sont exemplaires d'une analyse comparative entre les sexes digne de ce nom. Nous nous attendons à ce que la Commission continue de recueillir des données ventilées selon le sexe dans ce domaine.

L'identité et la crédibilité

En vertu de l'ancienne Loi, les commissaires prenaient en compte l'insuffisance des pièces d'identité pour trancher sur la crédibilité d'une demandeur ou d'un demandeur advenant un désaccord entre les deux commissaires d'un tribunal. Si les commissaires avaient des motifs raisonnables de croire que la demandeur ou le demandeur avait détruit ou jeté ses pièces d'identité sans raison valable, la demande d'asile était refusée. Par contre, en vertu de la LIPR, la ou le commissaire chargé d'un dossier doit tenir compte de l'insuffisance des pièces d'identité et de l'explication donnée à cet égard. Il revient à la demandeur ou au demandeur de prouver que le nécessaire a été fait pour obtenir ces documents et d'expliquer la raison de leur absence⁷⁷. Aux dires d'une personne ressource interrogée, cette nouvelle exigence peut avoir de graves conséquences pour les personnes qui revendiquent le statut de personne réfugiée, et encore plus s'il s'agit de femmes.

J'aurais très peur si je faisais une demande motivée par la persécution en raison du sexe et que je devais me présenter à une audience en vertu de la LIPR avec peu ou pas de papiers d'identité. Des commissaires interprètent cette nouvelle prescription comme une autorisation à douter de l'identité d'une façon qui était impossible avant la LIPR. Il peut arriver qu'une femme

ait donné une explication acceptable et raisonnée qui n'est pas reconnue dans les directives sur la persécution. Les directives semblent un peu désuètes pour ce qui est de l'identité et des documents. Elles ne sont pas assez précises ou contraignantes quant aux circonstances qui peuvent expliquer l'absence de pièces d'identité et dont les commissaires doivent tenir compte.

Les notes prises au point d'entrée

Fréquemment, la détermination d'une demande du statut de personne réfugiée tourne autour de la crédibilité. Voici la réflexion à ce propos d'une personne ressource :

La crédibilité obsède les commissaires. Si un commissaire se met à douter de la crédibilité d'une demandeur, il est très difficile de le convaincre du contraire. Même si c'est un cas de violence conjugale et que les statistiques sur le pays d'origine sont accablantes, un jugement de non-crédibilité est souvent définitif.

Cette fixation sur la crédibilité se manifeste à différents degrés d'un bureau à l'autre, mais elle fait toujours partie des facteurs déterminants pour l'issue d'une demande du statut de personne réfugiée.

Sur cette question, les personnes ressources redoutent particulièrement l'usage des notes au point d'entrée par la Commission (se reporter au chapitre 4). Ces notes font partie de la documentation remise d'office à la Commission, et les commissaires y ont toujours recours. Incidemment, au cours de l'entrevue préliminaire, les agentes et les agents de l'immigration ne sont pas chargés de déterminer la validité des demandes du statut de personne réfugiée, mais seulement si la demande est recevable par la CISR.

Les personnes ressources dénoncent non seulement le contenu des notes, mais également le contexte dans lequel elles sont consignées et la façon dont les commissaires en font usage :

Il semble que les notes prises au point d'entrée servent à discréditer les demandeurs et à traquer les incohérences. Jamais [les commissaires] ne tiennent compte des circonstances difficiles [dans lesquelles les propos à l'origine des notes sont tenus et rapportés]. Il arrive que les agents ou les interprètes recommandent à une personne de ne pas donner de détail. L'utilisation de ces notes est tout à fait injuste.

Les personnes ressources remarquent en outre qu'au moment où les notes sont consignées, les demandeurs et les demandeurs n'ont pas accès à une avocate ou à un avocat. Le plus souvent, ils sont fatigués, affamés et désorientés après le long voyage qui les a menés au Canada et l'attente endurée avant l'entrevue.

Les notes prises au point d'entrée ne constituent pas un compte rendu textuel de l'entrevue : elles reflètent l'interprétation de l'agente ou de l'agent de l'immigration de ce que lui raconte une demandeur ou un demandeur du statut de personne réfugiée. De toute évidence, leur

teneur dépend énormément des questions posées. Pour ces raisons, **nous recommandons que les décisionnaires ne s'appuient pas sur les notes prises au point d'entrée pour établir la crédibilité d'une demandeuse et d'un demandeur du statut de personne réfugiée.**

Les rapports psychologiques et médicaux

La LIPR étend les pouvoirs de la Section de la protection des réfugiés concernant les documents à présenter à l'appui d'une demande du statut de personne réfugiée, ce qui alourdit encore le fardeau mis sur les demandeuses et les demandeurs de « prouver » que la persécution alléguée est réelle. Les personnes ressources insistent sur l'obligation qui leur est faite de produire des documents à l'appui aux commissaires. À défaut de preuves – qui prennent souvent la forme de rapports psychologiques ou médicaux – ou advenant leur insuffisance, les conséquences peuvent être désastreuses, surtout pour les femmes.

Je n'en reviens jamais de l'importance accordée aux évaluations psychologiques. À savoir si le commissaire fait bon usage [de l'évaluation psychologique], c'est une autre question. Mais c'est toujours une pièce maîtresse de la preuve à produire dans les cas de persécution fondée sur le sexe. Les demandeuses dans l'incapacité de produire cette évaluation sont en très mauvaise posture.

Malgré l'importance accrue qui leur est accordée, beaucoup de régimes provinciaux d'assurance-maladie ne remboursent pas le coût des rapports psychologiques ou médicaux, et d'autres ont réduit la part remboursée. Étant donné l'importance capitale des rapports psychologiques et médicaux pour appuyer une demande du statut de personne réfugiée, **nous recommandons le remboursement complet du coût des rapports psychologiques et médicaux.**

Plusieurs personnes ressources ont aussi remarqué le scepticisme de plus en plus perceptible des commissaires à l'égard des évaluations psychologiques et médicales fournies. Une personne ressource a recommandé que les **directives concernant la persécution fondée sur le sexe soient mises à jour afin d'orienter les commissaires dans leur évaluation des preuves présentées dans les rapports psychologiques et médicaux.**

Les directives concernant la persécution fondée sur le sexe

Les directives de la CISR (1996) concernant les revendicatrices du statut de réfugiée craignant d'être persécutées en raison de leur sexe sont d'un grand intérêt pour notre propos. En effet, elles sont devenues la référence dans les débats sur les répercussions sur les hommes et les femmes du processus de détermination du statut de personne réfugiée et le Canada s'est acquis un rôle de leader mondial en la matière.

Les directives comportent deux volets. Dans un premier temps, elles établissent un cadre d'analyse qui permet d'étendre la définition traditionnelle de personne réfugiée pour y inclure des femmes qui autrement ne seraient pas visées. Par exemple, on y explique comment la « persécution » peut être interprétée et comment il peut être déduit que les femmes forment un « groupe social distinct ». Dans un autre volet, les directives mettent en lumière des aspects de la procédure et de la preuve qui peuvent avoir des incidences différentes pour les femmes. On y trouve en outre la liste des éléments de la procédure et

de la preuve qui peuvent agir différemment pour les hommes et pour les femmes, ainsi que la liste des problèmes spéciaux qui peuvent surgir lors d'une audience au chapitre de la procédure et de la preuve (« les femmes qui revendiquent le statut de réfugié font face à des problèmes particuliers lorsque vient le moment de démontrer que leur revendication est crédible et digne de foi » [CISR, 1996]). Enfin, elles donnent un cadre d'analyse à l'intention des décisionnaires.

En réponse à nos questions sur la fréquence d'utilisation des directives, la Commission nous a affirmé s'être appuyée sur les directives pour régler quelque 2 000 demandes du statut de personne réfugiée au cours des 5 dernières années (Poggione, 2005a). C'est très peu si on considère que 60 000 demandes dont une femme était la demandeur principale ont été réglées dans ce même intervalle. C'est étonnant, d'autant plus que des décisionnaires nous ont affirmé que beaucoup de femmes font une demande pour des motifs de persécution fondée sur le sexe.

Nous en concluons que la statistique avancée par la Commission est un très pâle reflet de la réalité, pour diverses raisons. Avant l'instauration de la LIPR, les décisionnaires n'avaient aucune obligation de fournir un argumentaire écrit pour les décisions favorables sur le statut de personne réfugiée. Des décisions étaient rendues de vive voix sans être appuyées sur des justifications détaillées et, par conséquent, elles ne figurent pas aux registres officiels sur les décisions découlant des directives. Comme il est plus probable que les directives aient servi de fondement aux décisions favorables que l'inverse, la différence est significative.

L'autre raison a trait à la collecte de statistiques sur une base volontaire auprès des commissaires. Au moment de leur adoption, les commissaires devaient écrire les motifs des décisions favorables fondées sur les directives, une « action féministe » qui ajoutait à leur tâche. Cette nouvelle formalité volontaire en dit long sur l'influence des directives.

Enfin, les directives ont sans doute une influence sur le processus même si le prononcé des décisions ne les cite pas explicitement. D'après ce que nous en ont dit des avocates et des avocats en droit des personnes réfugiées et des décisionnaires du domaine, il nous est permis de croire que les directives imprègnent la culture organisationnelle de la CISR.

Cette empreinte des directives sur la culture décisionnelle se manifeste dans la connaissance qu'en ont les décisionnaires, qui les appliquent à toutes sortes de dossiers. Même si la décision à rendre ne fait pas intervenir directement un enjeu régi par les directives, nous sommes persuadées que les décisionnaires se demandent si elles peuvent avoir une quelconque pertinence. Nous pensons par ailleurs que les commissaires reçoivent une formation et du soutien du personnel des Services juridiques au sujet des directives et de leur application. Les décisionnaires n'utilisent pas et n'interprètent pas toujours les directives d'une façon rigoureusement similaire.

Les directives seraient sans doute plus appliquées si les avocates et les avocats en droit des personnes réfugiées y faisaient systématiquement référence dans leurs plaidoiries. Cependant, il nous est impossible de corroborer cette hypothèse puisque, de toute évidence, les avocates et les avocats qui ont répondu à notre appel étaient déjà interpellés par les

questions relatives aux sexes. Parmi ces avocates et ces avocats, certains se fondent sur les directives pour toutes les demandes venant d'une femme, mais d'autres y ont recours beaucoup moins régulièrement.

L'application des directives sur la persécution en raison du sexe dépend donc largement de leur intégration dans les plaidoiries des avocates et des avocats. L'avocate ou l'avocat qui assiste une victime de persécution fondée sur le sexe doit déployer des trésors d'écoute et de sensibilité pour bien saisir non seulement le contexte culturel dans lequel cette femme a grandi, mais également son contexte personnel. Voici à cet effet un commentaire bien senti d'une avocate :

Le viol est un sujet tabou. Les femmes en parlent à termes voilés. Elles ont du mal à aborder la réalité de front comme nous le faisons dans notre culture. Il faut [en] avoir conscience pour préparer les femmes... [S]i l'avocate ou l'avocat ne prend pas le temps nécessaire pour les écouter, ne comprend pas vraiment la culture dans laquelle ces femmes baignent, elles peuvent avoir l'impression d'avoir parlé [du viol] sans que [l'avocate ou l'avocat] ait bien saisi. Les avocates n'ont parfois pas de leçon à donner à leurs confrères en la matière. [...] Pour qu'une demandeuse [du statut de réfugiée] se confie à moi, je dois simplement m'asseoir face à elle et ne pas laisser voir de stress. Si je sens que mon niveau de stress est un peu plus élevé, ce ne sera pas une bonne journée pour échanger avec cette femme. Je le lui dirais, simplement, que ce n'est pas la meilleure journée à cause du stress, mais que c'est de cela que je voudrais discuter avec elle.

Les avocates et les avocats qui accompagnent les demandeuses du statut de réfugiée qui invoque la persécution fondée sur le sexe doivent bâtir un climat de confiance mutuelle et se sentir à l'aise avec diverses cultures ainsi que les codes de communication différents des hommes et des femmes. C'est primordial pour que la demandeuse devienne leur témoin le plus efficace.

Nos entrevues ont fait ressortir l'apport non négligeable des directives pour les femmes qui sont parties au processus de détermination du statut de personne réfugiée au Canada. Elles n'ont cependant pas eu d'effet notoire sur le nombre de demandes provenant de femmes ni sur le taux de décisions favorables à leur endroit. Néanmoins, les directives ont eu pour conséquence d'incorporer la question des différences entre les sexes dans la culture décisionnelle de la Commission. Cette sensibilité nouvelle semble avoir inspiré à la Commission son intérêt pour la collecte de statistiques ventilées selon le sexe et la participation à notre recherche.

Nous avons par ailleurs constaté un désaccord au sein de la communauté de la défense des intérêts quant à l'influence réelle des directives sur l'intégration des questions liées aux sexes dans la culture décisionnelle :

Les Directives concernant la persécution fondée sur le sexe sont assez complètes pour servir de fondement à une plaidoirie. Par contre, il est

difficile de savoir si la Commission les applique toujours quand elle examine une demande. Il faudrait les réviser plus souvent pour qu'elles puissent vraiment orienter les décisions des commissaires.

Les Directives concernant la persécution fondée sur le sexe sont tout à fait adéquates sur la question de la définition – elles étendent la portée des motifs [visés par la Convention]. Cependant, même si elles traitent du processus d'audience, les commissaires s'y réfèrent moins automatiquement maintenant. Les commissaires ont relégué les directives à l'arrière-plan, surtout depuis que l'efficacité et la vitesse de traitement ont pris le pas et que l'amorce des interrogatoires leur revient.

Je crois vraiment que les directives ont peu de répercussions sur les activités courantes de la Commission. Elles manquent de poigne. Par exemple, les commissaires ne reçoivent pas de formation particulière sur des méthodes non traditionnelles de présentation de la preuve par les femmes. Les enjeux liés au sexe ne sont pas bien expliqués aux commissaires – on leur donne une formation sur les Directives concernant la persécution fondée sur le sexe – aussi limitée que les directives elles-mêmes. [...] Les directives portent sur ce que nous savons déjà, comme la façon de traiter les femmes lors d'une audience. Elles n'abordent pas des questions plus épineuses comme les raisons qui empêchent une jeune femme de 20 ans de quitter son foyer même si elle subit la violence d'un beau-père. [...] Je ne dis pas qu'elles n'ont pas eu leur utilité en 1993, mais ce n'est plus le cas. Il faut revoir les directives en fonction de la réalité d'aujourd'hui. Je suggère qu'on examine toutes les décisions rendues par la Commission ces dernières années afin de recenser les grands enjeux actuels liés au sexe, et qu'on révisé complètement les Directives concernant la persécution fondée sur le sexe.

Nous ne recommandons pas de faire un suivi plus rigoureux de l'application des directives parce que les statistiques ne régleront pas le problème. La presque totalité des personnes ressources, hormis les décisionnaires, estiment que les directives concernant la persécution fondée sur le sexe sont vraiment désuètes. **Nous recommandons de revoir les Directives afin de les adapter à la conjoncture. Nous recommandons de procéder par la suite à la révision périodique des directives.**

Par ailleurs, notre recherche indique que les Directives concernant la persécution fondée sur le sexe passent sous silence certaines des incidences que peut avoir le sexe sur le processus de détermination du statut de personne réfugiée au Canada. Même quand les demandes de femmes sont examinées par des décisionnaires qui connaissent bien les directives et les enjeux visés, il arrive que la question de la persécution en raison du sexe soit complètement occultée et, partant, tous les éléments de preuve liés.

Les exclusions

Le droit international, malheureusement, exclut certaines personnes de la catégorie des personnes réfugiées⁷⁸. Les exclusions prescrites dans la LIPR sont importées de la

Convention sur les réfugiés. Ainsi, des personnes sont exclues parce qu'elles ont reçu la protection d'un autre pays, parce qu'elles sont retournées chez elles de leur gré, parce que les circonstances qui ont fait d'elles des personnes réfugiées n'ont plus cours⁷⁹ ou parce qu'elles ont commis des actes criminels graves⁸⁰. Malgré les apparences, ces motifs ne sont pas tout à fait les mêmes que ceux qui emportent l'irrecevabilité d'une demande du statut de personne réfugiée au Canada. La déclaration de l'irrecevabilité est de compétence canadienne (se reporter au chapitre 4). L'exclusion est visée par le régime international de droit des personnes réfugiées auquel le Canada est partie. C'est la CISR qui prononce les mesures d'exclusion, et les personnes qui en font l'objet ne peuvent recevoir le statut de personne réfugiée, même si la définition de la Convention s'applique.

Les mesures d'exclusion sont très rares, ce qui n'a rien d'étonnant. De 2000 à 2004, seulement 432 personnes ont été exclues. C'est moins du quart de 1 % du nombre total de décisions rendues par la CISR durant ces 5 années.

De ce petit nombre, deux tendances se dégagent : le nombre d'exclusions a augmenté de façon très négligeable au cours des deux ou trois dernières années (malgré la baisse du nombre total de demandes), et elles concernent en grande majorité des hommes.

Tableau 7 : Mesures d'exclusion prononcées en vertu de l'article 98 de la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés, selon le sexe et l'année

	2000		2001		2002		2003		2004	
	Femme s	Hom mes	Femme s	Hom mes	Femme s	Hom mes	Femme s	Hom mes	Femmes	Hom mes
1E	3	3	3	9	9	7	13	12	16	12
1F(A)	1	38	2	41	1	39	2	30	3	40
1F(A)(B)	—	1	1	2	—	1	—	1	—	1
1F(A)(B)(C)	—	1	—	—	—	—	—	—	—	—
1F(A)(C)	—	3	—	4	—	12	—	11	—	12
1F(B)	—	10	1	15	1	8	5	17	4	26
1F(B)(C)	—	1	—	—	—	1	—	—	—	1
1F(C)	—	2	—	2	—	1	—	1	—	2

Remarque : Tableau créé à notre intention par la CISR, Section de la protection des réfugiés.

Parmi les personnes exclues parce qu'elles ont droit de résidence dans un autre pays (1E), le nombre d'hommes et de femmes est relativement égal. Pour ce qui est des exclusions pour criminalité – crimes de guerre (1F[a]); crimes graves de droit commun 1F[b]) et agissements contraires aux buts des Nations Unies (1F[c]) –, 21 femmes et 324 hommes ont été visés ces 5 dernières années. Bref, 80 % des exclusions sont fondées sur des motifs criminels et 94 % des personnes ainsi exclues sont des hommes.

Il s'agit donc d'un domaine du droit des personnes réfugiées où la différenciation entre les sexes est très marquée. Cet écart statistique est attribuable en partie au nombre plus élevé de demandes provenant d'hommes, qui sont du fait même plus nombreux à être exclus. Cependant, cet écart n'est pas suffisant pour expliquer à lui seul cette configuration. Les décisionnaires de la CISR ont constaté que les hommes sont les principaux auteurs de crimes graves, ce que nous ne pouvons réfuter. Néanmoins, puisqu'il y a différenciation selon le sexe, il faudra garder l'oeil ouvert pour s'assurer qu'elle n'est pas le reflet de préjugés ou de

stéréotypes. Il faut se demander si le stéréotype du terroriste masculin d'une autre race est à l'oeuvre, partout où c'est possible.

L'exclusion est la source de la plupart des interventions ministérielles. La ou le ministre peut être représenté à toutes les audiences de détermination du statut de personne réfugiée⁸¹, un droit exercé automatiquement seulement si la question de l'exclusion est soulevée. Comme on peut s'en douter, le taux de décisions favorables est inférieur à la moyenne lorsqu'il y a eu intervention ministérielle. Cependant, pour ce qui est des mesures d'exception, les taux ne sont pas significativement différents pour les femmes et pour les hommes.

Résumé

Nous avons exploré les volets du processus de détermination du statut de personne réfugiée qui relèvent de la CISR. Comparativement à d'autres organismes impliqués dans ce processus au Canada, la CISR tient beaucoup plus compte des enjeux liés au sexe.

Une fois de plus, les thèmes de la complexité et de la vulnérabilité ressortent dans ce chapitre. Toutes sortes de procédures et de politiques en vigueur à la Commission influent sur les décisions, des plus inoffensives aux plus capitales, qui déterminent l'expérience des demandeuses et des demandeurs. Manifestement, le mot d'ordre à la CISR est l'efficacité, et elle prend toutes sortes de moyens pour y parvenir. C'est un objectif tout à fait valable, mais ce souci d'efficacité ne doit pas prendre le pas sur l'objectif premier de la Commission, qui est de rendre les meilleures décisions qui soient. Nous avons discuté dans ce chapitre de divers problèmes qui sont le résultat de changements opérés par souci d'efficacité.

Nous avons demandé à des décisionnaires si la préoccupation pour la sécurité surgie des événements du 11 septembre 2001 avait eu des impacts sur leur travail. La plupart nous ont répondu que des modifications avaient été apportées pour des pays ciblés. Le processus global de détermination du statut de personne réfugiée n'a pas changé. Malgré cette impression générale de statu quo, une personne résume ainsi la situation :

Quelle que soit la cause, l'enjeu de la sécurité prime tous les autres.

6. REFAIRE SA VIE

Après le prononcé de la décision de la CISR, soit la personne intéressée est reconnue réfugiée et peut donc envisager son installation au Canada, soit elle n'est pas reconnue à ce titre et doit par conséquent quitter le Canada ou trouver un autre moyen d'y rester. Dans tous les cas, ce n'est pas la fin de ses démêlés avec les lois et les politiques canadiennes en matière d'immigration – qui peuvent s'étendre sur plusieurs années dans bien des cas. Nous verrons dans ce chapitre ce qui se passe après le règlement d'une demande du statut de personne réfugiée, et si les processus s'appliquent différemment pour les femmes et pour les hommes.

La décision est favorable

Les personnes qui sont reconnues réfugiées peuvent demander la résidence permanente au Canada et parrainer des membres de leur famille qui se trouvent dans un autre pays⁸². La résidence permanente garantit une sécurité certaine aux personnes réfugiées qui désirent s'installer et refaire leur vie au Canada. C'est un pas important après des années d'incertitude dans bien des cas, même si ces personnes ont vécu au Canada⁸³. La résidence permanente est un passage obligé vers la citoyenneté canadienne – octroyée après trois années de résidence permanente au Canada⁸⁴.

L'une des conséquences heureuses de la LIPR a été la création de l'Attestation de statut de personne protégée (ASPP). Ce document est une pièce d'identité officielle délivrée par CIC en reconnaissance du statut de personne protégée par le Canada. L'ASPP n'est pas délivrée automatiquement – il faut soumettre une demande⁸⁵. La personne réfugiée munie de ce document a accès au Titre de voyage du réfugié, qui lui permet de se déplacer sans avoir à présenter le passeport du pays où elle est exposée à des dangers. Elle est également autorisée à demander un prêt d'études fédéral (depuis 2003, année où la Loi canadienne a été modifiée) et elle est admissible à la plupart des régimes provinciaux de prêts d'études. L'ASPP n'est pas équivalente à la résidence permanente, mais c'est un grand pas en avant par rapport au régime antérieur.

À cette étape de leur aventure, l'irritant majeur pour les personnes réfugiées reconnues au terme du processus de détermination est la longue attente avant d'obtenir la résidence permanente et la réunification de leur famille. On peut lire sur le site Web de CIC que la première étape d'autorisation du processus d'obtention de la résidence permanente peut durer de cinq à six mois (CIC 2005). Des personnes ressources nous ont dit qu'il fallait parfois plusieurs années avant d'obtenir ce statut. Citoyenneté et Immigration Canada déclare qu'il peut s'écouler entre 18 et 24 mois entre l'octroi du statut de personne réfugiée et l'obtention de la résidence permanente⁸⁶.

D'autres exigences liées à la demande de résidence permanente peuvent rallonger le délai avant l'octroi, des exigences imposées à la personne réfugiée elle-même ou à des membres de sa famille. Par exemple, la demande doit être accompagnée de photocopies de pièces d'identité et de preuves du lien de parenté. Les demandeurs et les demandeurs doivent subir un examen médical et en soumettre les résultats. Ils doivent aussi soumettre des empreintes digitales ainsi

que les registres ou les déclarations de la police de tous les territoires où ils ont vécu. Toutes ces précautions ont pour objet de vérifier s'il y a lieu de juger la demande d'une personne réfugiée irrecevable pour des raisons de sécurité ou de grande criminalité. Les membres de la famille à parrainer aux fins de la résidence permanente doivent également subir des contrôles de sécurité et médicaux. Dans certains cas, elles et ils peuvent être convoqués à une entrevue menée par des fonctionnaires d'Immigration Canada à l'étranger. Il arrive même que des demandeuses et des demandeurs ainsi que les membres de leur famille doivent subir des tests d'ADN afin de prouver leur lien de parenté. Toutes ces étapes correspondent en gros à celles du processus général de demande pour les non-titulaires du statut de personne réfugiée.

Chacune de ces exigences peut retarder l'issue. Les examens médicaux et les contrôles de sécurité ont une durée de validité limitée qui peut échoir avant l'octroi de la résidence permanente. Dans un tel cas, le délai d'obtention sera encore plus long puisque les contrôles devront être repris.

On a souvent reproché au gouvernement canadien la longueur des processus d'obtention de la résidence permanente et de réunification des familles. Le Comité des droits de l'enfant des Nations Unies déclarait dans son rapport de 1995 et de nouveau en 2003 que le Canada ne faisait pas le nécessaire pour accélérer la réunification des familles, au détriment des enfants concernés (CRC, 1995, 2003). En novembre 2004, le Conseil canadien pour les réfugiés publiait le rapport *Plus qu'un cauchemar : les retards dans la réunification des familles de réfugiés*, dans lequel il livre une analyse étoffée de la situation, appuyée par des récits de personnes ayant été victimes de ces retards.

En réponse aux plaintes répétées concernant la lenteur du traitement, la LIPR établit le programme de la voie rapide, qui prévoit le traitement simultané des demandes de résidence permanente des personnes réfugiées et des membres de leur famille⁸⁷. Le traitement est dit accéléré parce que les deux étapes de l'ancien processus (octroi de la résidence permanente préalable à la réunification des familles) ont été fusionnées en une seule.

C'est un bon départ, même s'il faut déplorer que CIC n'ait pas cherché à savoir si, dans les faits, la réunification des familles avait été plus rapide. Il ne faut pas oublier en effet que les demandeuses et les demandeurs de la résidence permanente ou les membres de leur famille ne sont pas soustraits pour autant aux exigences énoncées ci-dessus.

Les problèmes liés

D'autres difficultés peuvent encore rallonger le parcours des personnes réfugiées avant l'accession à la résidence permanente. Ces difficultés sont souvent vécues comme des épreuves et augmentent le stress des personnes réfugiées et de leurs familles, qu'elles se trouvent au Canada ou à l'extérieur.

Les échéances

Pour avoir accès au traitement en une étape, une personne réfugiée doit demander la résidence permanente dans les 180 jours suivant le prononcé de la décision de la CISR⁸⁸, et citer le nom de toutes et de tous les membres de sa famille sur la demande. Les membres de

la famille qui sont introuvables au moment de la demande doivent communiquer avec des fonctionnaires du gouvernement canadien dans l'année.

Les coûts

Les personnes réfugiées ne sont pas dispensées des frais afférents à la demande de résidence permanente, mais elles le sont des frais pour le droit de résidence permanente, qui sont actuellement de 975 \$. Les frais de demande sont de 550 \$ par adulte et de 150 \$ par enfant. Cette difficulté financière a été aggravée par la LIPR, qui prévoit des échéances très serrées pour le dépôt de la demande de résidence permanente.

D'autres frais découlent des exigences relatives aux documents à joindre à une demande de résidence permanente et de parrainage tels que les rapports médicaux, les empreintes digitales, les rapports de police, les pièces d'identité et les preuves de lien de parenté. Il faudra payer aussi pour faire traduire les documents, les envoyer par la poste ou par messagerie, communiquer avec des membres de la famille ou des fonctionnaires de l'immigration.

La preuve de lien de parenté

Dans certains cas, les demandeuses et les demandeurs ainsi que les membres de leur famille doivent « prouver leur lien de parenté ». Par exemple, la personne qui parraine un enfant devra fournir une preuve du droit de garde ou une analyse d'ADN démontrant le lien de sang. Or, les analyses d'ADN coûtent cher et sont parfois même hors de prix, si elles sont accessibles – elles sont impensables dans certains pays ou certaines régions.

Les contrôles de sécurité

Beaucoup de personnes ressources nous ont affirmé que la procédure de contrôle de sécurité était plus longue qu'avant. L'une des raisons en serait le nombre d'organismes impliqués : un premier groupe constitué du Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS) et de la Gendarmerie royale du Canada (GRC) procède au contrôle, avant de remettre le dossier à l'ASFC. Cette valse des responsabilités et des renseignements d'un organisme à l'autre peut retarder le traitement. Des personnes ressources doutent que ces délais soient vraiment nécessaires dans le processus de détermination. Selon l'une d'elles,

la sécurité sert de prétexte pour ne pas faire le travail.

D'autres dénoncent la difficulté d'obtenir de l'information sur l'état d'avancement de la procédure. Les demandeuses et les demandeurs ne sont jamais avisés si des problèmes surgissent en cours de vérification, même si ces problèmes risquent de retarder l'approbation d'une demande de résidence permanente et d'aboutir à un rejet dans certains cas.

L'affectation de personnel aux bureaux situés à l'étranger

Des personnes ressources estiment que le volume des demandes de résidence permanente dépasse nettement la capacité de traitement par le personnel des bureaux canadiens de visas à l'étranger, une pénurie qui explique en partie les retards.

Quand on observe la répartition du personnel des Affaires étrangères dans le monde, on comprend vite pourquoi le traitement des demandes prend une éternité au Kenya. Le nombre de personnes en poste dans les bureaux kényans et new-yorkais relève d'une volonté politique.

Les conséquences des retards

Comme nous voulions aller au-delà de l'anecdote et des spéculations, nous avons voulu analyser les répercussions des retards pour les femmes et pour les hommes à partir de données ventilées selon le sexe sur le temps de traitement des demandes de résidence permanente de personnes réfugiées ainsi que des demandes de parrainage de membres de la famille. Nous n'en avons pas trouvé⁸⁹.

À défaut de données ventilées selon le sexe, il est impossible de savoir avec précision comment et pourquoi le sexe peut faire une différence. **Nous recommandons que le suivi statistique des temps de traitement comprenne la ventilation des données sur les demandeuses et les demandeurs principaux.** Il pourrait être utile également de recueillir des données sur le **sexe des personnes parrainées**, pour déterminer notamment si la procédure de contrôle de sécurité est plus longue pour les hommes que pour les femmes. Un autre élément important du suivi concerne la rapidité du traitement des demandes de réunification des familles **mettant en cause des enfants**. Ces renseignements nous donneraient des indications sur la façon dont le Canada s'acquitte des obligations que lui confère la *Convention relative aux droits de l'enfant*.

Deux cas types

Quatre soeurs adolescentes, reconnues réfugiées au sens de la Convention, ont peine à réunir la somme nécessaire pour payer les frais de leur demande de résidence permanente (2 x 550 \$ pour les plus vieilles et 2 x 150 \$ pour les plus jeunes). À cette difficulté s'ajoute la nécessité, en vertu de la nouvelle Loi, de remplir les conditions pour parrainer leur mère (niveau de revenu, logement.). Deux des soeurs sont mineures et habitent au Canada sans leurs parents; les plus vieilles sont des adultes au sens de la Loi canadienne et doivent à ce titre agir comme tutrices de leurs jeunes soeurs.

Un homme, arrivé au Canada en 1995, a été débouté lors de l'audition de sa demande du statut de réfugié. Après un contrôle judiciaire, on lui a octroyé le statut de résident permanent sur des bases humanitaires en 2002. Il devait démontrer que son revenu était de 37 000 \$ au moins pour parrainer sa famille – ce qui n'était pas le cas. Quand il a enfin obtenu son droit de résident permanent, sa fille aînée était trop vieille pour être parrainée – elle avait plus de 21 ans. Si cet homme poursuit sa démarche de parrainage des membres admissibles de sa famille, sa fille aînée devra rester seule dans son pays d'origine.

Nous avons voulu savoir quand et comment, le cas échéant, le sexe pouvait faire varier les répercussions des retards dans le processus. Nous avons diverses raisons de penser que les retards dans le processus de réunification des familles ont des effets différents selon le sexe. Plus les membres des familles en attente de réunification restent longtemps dans un pays qui ne leur offre pas la protection adéquate, plus leur vulnérabilité augmente, encore plus s'il s'agit de femmes et d'enfants.

La vulnérabilité

Au lieu de favoriser une réunification rapide des familles, le processus actuel peut au contraire accroître la vulnérabilité des réfugiées, et notamment celles qui ont des enfants. Beaucoup de personnes ressources ont insisté sur les nombreuses difficultés causées par la lenteur du processus de réunification des familles et par le refus de la résidence permanente à des membres dont la demande est jugée irrecevable.

Les mères monoparentales par obligation

Selon certaines personnes ressources, lorsque les demandes de parrainage sont reportées « indéfiniment » ou refusées, des femmes deviennent par la force des choses des mères monoparentales à leur arrivée au Canada. De la même façon, lorsqu'un homme agit comme parrain principal de sa famille, la femme qui est restée derrière peut être forcée d'élever seule les enfants, parfois pendant de longues périodes. Dans les deux cas, les schémas de socialisation nettement différenciés selon le sexe ainsi que le rôle de principales prestataires des soins physiques et moraux aux enfants et à la maisonnée qui est attribué aux femmes deviennent très lourds à porter dans un contexte tendu et étranger, parfois même hostile. Au Canada, leur double statut de mère monoparentale et de réfugiée oblige ces femmes à trouver un travail, un logement, à inscrire les enfants à l'école et à papillonner d'un organisme gouvernemental à l'autre. Sans l'aide de leur conjoint, elles sont condamnées à dépendre d'autres formes de soutien social. Si elles sont restées dans leur pays, ces femmes devront élever les enfants dans un environnement hostile, périlleux et instable, étouffées par l'angoisse envahissante que suscitent la situation difficile du père et du mari vivant à l'étranger et l'attente de l'issue de sa demande de parrainage.

Loin des yeux, loin du coeur

La réunification retardée des familles nuit à la relation entre les parents et les enfants, ainsi qu'à l'adaptation des enfants à leur nouveau pays, surtout à l'adolescence. Les enfants qui restent dans le pays d'origine nourrissent fréquemment du ressentiment à l'endroit de leur mère ou de leur père, leur imputant la responsabilité de l'attente interminable avant leur venue au Canada. Plus leur situation est difficile ou périlleuse dans le pays d'origine, plus les enfants développent du ressentiment, voire de l'animosité à l'égard des parents qui arrivent au Canada en premier. Ce sentiment d'aliénation qu'éprouvent les enfants dans leur pays d'adoption et la distance qui s'est installée par rapport à leurs propres parents risquent d'entraîner des difficultés d'intégration à l'école, parmi les jeunes de leur âge, dans la collectivité et le milieu culturel.

Voici les propos à ce sujet d'une personne ressource :

En attendant de pouvoir s'établir [d'avoir la résidence permanente], les familles séparées se heurtent à d'immenses difficultés. Je ne trouve même pas les mots pour décrire leur situation – le problème est tellement grave, tellement constant.

Le bouleversement de la dynamique familiale

Plusieurs personnes interrogées ont parlé des effets pernicioeux des retards dans la réunification sur la dynamique familiale. Par exemple, des difficultés et des conflits suivent souvent l'arrivée du mari et du père au Canada quand il tente d'affirmer son autorité sur ses enfants ou sa femme qu'il n'a pas vus depuis des années. Les mères monoparentales et leurs enfants qui, à cause de cette longue séparation, ont trouvé une certaine indépendance sociale et économique ici peuvent se sentir complètement étrangers par rapport à ce mari et à ce père qui est maintenant dépendant d'eux sur les plans culturel et financier. Ce retournement complet des rôles traditionnels est encore plus difficilement accepté quand il est attribué à une dynamique institutionnelle, ou encore à des circonstances et à des influences complètement hors de contrôle⁹⁰.

À ce propos, une personne ressource affirme sans ménagement :

Comment voulez-vous qu'un mari et une femme raisonnables reprennent les choses où ils les avaient laissées après une séparation de cinq ans?

Bien que cette analyse soit difficile à démontrer et qu'elle puisse cacher une vision stéréotypée, nous avons quand même entendu des histoires de femmes envoyées au Canada (dans certains cas, avec l'aide de passeurs) pour obtenir le statut de réfugiées, ce qui leur permet ensuite de parrainer leur conjoint et leurs enfants. Certaines se sont senties menacées et se sont fait dire que si elles ne réussissaient pas à obtenir le statut de réfugiées, elles ne reverraient jamais leurs enfants.

Dans certaines régions [...] l'homme envoie sa femme à l'étranger pour qu'elle demande le statut de réfugiée, sous prétexte qu'elle a le plus de chances. Il reste au [pays X] avec les enfants. Il s'en sert comme otages, pourrait-on dire, pour s'assurer d'être inscrit sur la demande de résidence permanente après que la femme a réussi à obtenir le statut de réfugiée.

Pour toutes ces raisons, nous recommandons que :

- la résidence permanente soit octroyée simultanément avec le statut de personne réfugiée, ou dans les 60 jours d'une issue favorable du processus de détermination du statut de personne réfugiée non contestée en appel par la ou le ministre.
- le nouveau processus « de la voie rapide » fasse l'objet d'un suivi et que les résultats soient diffusés.

- les demandeuses et les demandeurs du statut de personne réfugiée dans le besoin soient dispensés des frais liés à la demande.
- les parents des personnes réfugiées d'âge mineur ou qui sont de jeunes adultes soient inclus dans la définition de « membres de la famille » aux fins du parrainage. Nous recommandons en outre que les frais afférents à ces demandes de parrainage soient abolis et que le traitement soit accéléré pour favoriser une réunification rapide des familles.
- les retards de traitement ne servent pas de moyen pour exclure les « membres de la famille » qui sont des enfants de plus de 22 ans (et que les exceptions prescrites dans le Règlement ne visent pas). Les enfants admissibles au parrainage au moment où une personne réfugiée dépose sa demande de résidence permanente doivent conserver cette qualité même si, au moment où la demande est approuvée, ces enfants ont dépassé l'âge maximal aux fins du parrainage.
- les échéances liées au dépôt des demandes fassent l'objet d'un suivi en vue de déterminer si elles empêchent ou retardent l'acquisition du droit de résidence permanente pour les personnes réfugiées et la réunification de leur famille.
- les crédits affectés au traitement des demandes de résidence permanente ainsi qu'aux bureaux des visas à l'étranger soient augmentés pour favoriser la réunification des familles.
- des mesures de responsabilisation soient instaurées en vue d'éviter les retards dans le traitement des demandes de résidence permanente et de parrainage qui sont dus au défaut de fonctionnaires de procéder aux contrôles de sécurité ou de communiquer toute faille dans les dossiers aux demandeuses et aux demandeurs.
- les personnes réfugiées reconnues puissent demander un numéro d'assurance sociale permanent et travailler sans permis.

Nous appuyons la recommandation formulée par le Conseil canadien pour les réfugiés (2004 : 19) dans le rapport *Plus qu'un cauchemar*, voulant que « les conjoints et les enfants reconnus personnes réfugiées au Canada soient immédiatement ramenés au Canada, afin que leur dossier soit traité ici ».

La décision est défavorable

Lorsque la décision est défavorable, les demandeuses et les demandeurs du statut de personne réfugiée ont quatre choix : quitter le pays; attendre une mesure de renvoi, laquelle leur donnera la possibilité de demander un examen des risques avant renvoi; invoquer des considérations humanitaires qui les soustraient à l'application de la Loi, ou demander à la Cour fédérale l'autorisation de soumettre la décision à un contrôle judiciaire.

Le départ du pays, volontaire ou involontaire

Le départ volontaire semble relativement simple. Quand une demande est déférée sur-le-champ à la CISR, la personne intéressée est frappée d'une mesure de renvoi conditionnelle, qui devient exécutoire si la décision de la CISR est défavorable et quand les périodes de sursis prescrites par la loi ont été épuisées⁹¹. La mesure de renvoi devient alors une mesure d'interdiction de séjour, laquelle laisse 30 jours à la demandeur ou au demandeur pour quitter le pays. Si la personne ne part pas de son plein gré, la mesure d'interdiction de séjour est convertie en une mesure d'expulsion⁹².

Cette procédure n'est pas sans failles puisque, notamment, les demandeuses et les demandeurs déboutés n'ont souvent pas les moyens de retourner chez eux, même s'ils ne s'y opposent pas. Ces gens se retrouvent dans un vide juridique au Canada et doivent attendre que le gouvernement les inscrive comme priorités au programme de renvoi. Souvent, les demandeuses et les demandeurs déboutés n'ont pas le temps de régler toutes les formalités associées au départ dans le délai prévu pour le renvoi volontaire⁹³. Comme le suggère une personne ressource :

Rien n'est fait pour permettre aux gens de retourner volontairement. Quelle mère monoparentale peut trouver l'argent nécessaire pour payer les frais de voyage pour elle et ses enfants? Les femmes n'ont pas le choix d'attendre d'être expulsées.

Le nombre de personnes dans cette situation est incertain. Tout ce que nous savons, c'est que le nombre total de demandes déboutées chaque année ne correspond pas au nombre de renvois confirmés. Ainsi, pour l'exercice 2003-2004, quelque 19 000 demandes du statut de personne réfugiée ont été rejetées, et on a procédé au renvoi officiel de 7 964 demandeuses et demandeurs déboutés. Même si le renvoi n'a pas nécessairement lieu la même année que le rejet de la demande, les données devraient à tout le moins se rapprocher. Or, on ne sait pas si les quelque 12 000 demandeuses et demandeurs qui restent se trouvent encore au Canada. De plus, il n'existe aucune donnée sur le profil selon le sexe.

Pour l'exercice 2003-2004, les demandeuses et les demandeurs du statut de personne réfugiée déboutés représentaient 73 % des 10 977 renvois confirmés. Ce total, cependant, compte pour 20 % seulement du nombre total de mesures de renvoi prononcées (54 873). Une interprétation possible serait que les demandeuses et les demandeurs du statut de personne réfugiée déboutés soient renvoyés plus souvent que d'autres catégories de personnes susceptibles de renvoi.

Des personnes sont détenues avant le renvoi. On a recensé 2 729 cas en 2003-2004, y compris les hommes et les femmes.

En vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*, nous avons demandé d'autres renseignements sur les renvois et, le cas échéant, des données ventilées selon le sexe sur le nombre et le type de mesures de renvoi ayant frappé des demandeuses et des demandeurs du statut de personne réfugiée, ainsi que des données ventilées selon le sexe sur le nombre de mesures de renvoi mises à exécution. Ni Citoyenneté et Immigration Canada ni l'Agence des services

frontaliers du Canada n'ont pu répondre à nos questions. **Nous recommandons la collecte et la diffusion de données plus détaillées et ventilées selon le sexe dans ces domaines.** Il est impossible de réaliser une analyse comparative entre les sexes des renvois si nous n'avons aucune statistique à l'appui. Mais outre son importance pour l'analyse des différences entre les sexes, nous pensons qu'un corpus de données étoffé est primordial à l'élaboration plus ciblée de politiques sur différentes options de renvoi.

Le discours populaire actuel sur l'échec des politiques dans ce domaine le montre bien. La population semble encline à croire que les demandeuses et les demandeurs du statut de personne réfugiée déboutés restent illégalement au Canada pendant des années, ou qu'ils traversent clandestinement aux États-Unis (Gallagher, 2004). L'inquiétude au sujet de mesures de renvoi inexécutées semble injustement centrée sur les demandeuses et les demandeurs du statut de personne réfugiée déboutés. Pourtant, ils peuvent être à l'origine de la moitié seulement de ces mesures, au maximum, et sans doute beaucoup moins en réalité. Le fait est que personne ne le sait vraiment. Comme il ne dispose d'aucune donnée probante pour réfuter cette perception populaire, le gouvernement est mal placé pour défendre son bilan au chapitre de l'application des règles de l'immigration.

« En appeler » d'une décision relative au statut de personne réfugiée

Malgré une déclaration de l'ancienne ministre de l'Immigration Judy Sgro en juillet 2004⁹⁴, il n'est aucunement possible d'en appeler d'une décision relative au statut de personne réfugiée rendue par le Canada.

La section d'appel prévue par la LIPR n'a jamais vu le jour⁹⁵. Le 29 avril 2002 – soit 2 mois avant l'entrée en vigueur de la LIPR –, le ministre de l'Immigration en poste, Denis Coderre, avait annoncé que le gouvernement fédéral reportait la création de la Section d'appel des réfugiés et qu'il se pencherait sur les conséquences de ce report dans l'année suivante. Le ministre avait alors décrété que le report était nécessaire pour réduire la liste d'attente de la CISR (CIC, 2002). Malgré une réduction sensible de la liste d'attente, aucun des ministres qui ont succédé à M. Coderre n'a jugé bon de mettre en oeuvre la Section d'appel des réfugiés.

Le 17 décembre 2004, le Comité permanent de la citoyenneté et de l'immigration a publié un communiqué appelant à la création immédiate de la Section d'appel des réfugiés. Le ministre de l'Immigration, Joe Volpe, a répondu par un refus. À la Chambre des communes, le 7 mars 2005, la députée bloquiste Meili Faille s'est enquis de la date prévue de la mise à exécution d'une prescription du législateur visant la création d'une section d'appel. Ce à quoi le ministre a répondu : « Nous avons dit que nous mettrons progressivement en oeuvre les mesures qui s'imposent. La députée devrait savoir que les mécanismes d'appel existent pour tout le monde et qu'ils fonctionnent très bien. Nous ne voulons pas ajouter un autre palier d'appel, mais nous examinons la question.⁹⁶ » Le *Montreal Gazette* (2005) mentionne que le ministre aurait affirmé que son gouvernement songeait à abroger la disposition sur la section d'appel, et que son Ministère n'avait pas débloqué de fonds pour sa création.

Selon la Loi, la Section d'appel des réfugiés, rattachée à la CISR, devait être saisie des requêtes en appel des décisions favorables ou non de la Section de la protection des réfugiés

relativement au statut de personne réfugiée. En principe, elle aurait été habilitée à confirmer les décisions, à renvoyer l'affaire à la Section ou à substituer ses propres décisions.

Le mécanisme d'appel sur le fond de la Section d'appel des réfugiés présente plusieurs lacunes si on en croit les personnes ressources. Notamment, il prévoit la soumission par écrit des requêtes en appel, aucune audience verbale n'étant autorisée. Par ailleurs, à l'instar des audiences de détermination du statut de personne réfugiée, le mécanisme d'appel devait être instruit par un tribunal à commissaire unique de la Section d'appel des réfugiés, sauf si la présidente ou le président de la CISR avait désigné un tribunal à trois commissaires.

Malgré ces lacunes, **nous recommandons la création immédiate de la Section d'appel des réfugiés**, un mécanisme qui existe déjà aux États-Unis, en Australie, en Nouvelle-Zélande et au Royaume-Uni. Actuellement, le Canada ne dispose d'aucun autre instrument de reprise en cas d'erreur des décisionnaires concernant l'octroi du statut de personne réfugiée. Cette présomption d'infailibilité n'a pas raison d'être. Maintenant que les décisions initiales sont rendues par une seule personne, il est primordial d'offrir un mécanisme de révision. La Section d'appel des réfugiés telle qu'elle est envisagée n'est pas la structure idéale – parce qu'il s'agirait d'une procédure sur papier et qu'elle agirait à l'intérieur de la Commission. Néanmoins, sa création constituerait un début de solution à une grave lacune du processus de détermination, qui dessert autant les femmes que les hommes.

Le contrôle judiciaire

Les demandeurs et les demandeurs du statut de personne réfugiée qui sont déboutés peuvent se tourner vers la Cour fédérale pour obtenir l'autorisation de demander un contrôle judiciaire d'une décision de la Commission. Le délai est très strict, soit 15 jours après la signification d'une décision défavorable (la Cour peut prolonger, à son gré, le délai de soumission). Les requêtes à la Cour et les représentations doivent provenir de la demandeur ou du demandeur ou de son avocate ou avocat. La représentation par des non-juristes est interdite à cette instance. Il est possible d'obtenir une indemnité de l'aide juridique pour les contrôles judiciaires, sous réserve des règlements provinciaux relativement au bien-fondé. Le rejet d'une requête en autorisation de contrôle judiciaire est sans appel.

La demande de contrôle judiciaire n'annule pas la mesure de renvoi tant que la Cour n'a pas tranché. Toutefois, il ne faut pas confondre contrôle judiciaire et appel sur le fond. La Cour se prononce exclusivement sur l'effet sur une décision d'éventuelles erreurs administratives attribuables au tribunal de la Commission. La Cour ne revient pas sur les conclusions de faits d'une demande du statut de personne réfugiée et contredit très rarement une conclusion de non-crédibilité rendue par la Commission. Si la Cour autorise un contrôle judiciaire, elle renvoie l'affaire à la CISR, qui constituera un nouveau tribunal chargé du réexamen de la demande. La Cour ne peut pas substituer sa propre décision sur le fond d'une affaire. Si la Cour rejette la demande de contrôle judiciaire, sa décision ne peut faire l'objet d'un appel devant la Cour d'appel fédérale, hormis si la Cour fédérale certifie que « l'affaire soulève une question grave de portée générale et énonce celle-ci⁹⁷ ». Par ailleurs, la ou le ministre peut également demander le contrôle judiciaire d'une décision reconnaissant la qualité de personne réfugiée. Le même processus de demande d'autorisation s'applique dans ce cas.

Une demande d'autorisation consiste à demander à la Cour d'instruire une affaire. En 2004, sur les quelque 9 000 demandes d'autorisation mettant en cause le statut de personne réfugiée, la Cour fédérale en a accueilli 12 % seulement⁹⁸. La Cour fédérale ne recueille pas de données ventilées – selon le sexe ou toute autre catégorie – concernant les demandes d'autorisation et les décisions liées aux demandes de contrôle judiciaire. Nous n'avons donc pas été en mesure de savoir dans quelle proportion la Cour accueille les demandes d'autorisation ou annule les décisions initiales dans les causes de persécution fondée sur le sexe par rapport à d'autres types de causes. Concernant l'objet principal de notre recherche, c'est-à-dire la façon dont la majorité des demandeuses et des demandeurs vivent le processus de détermination du statut de personne réfugiée, la seule constatation pertinente est que très peu s'adressent à la Cour fédérale.

Les causes relatives au statut de personne réfugiée occupent une partie importante au rôle de la Cour fédérale, dont la contribution au processus décisionnel est considérable. Cependant, le contrôle judiciaire constitue un exercice coûteux et hautement technique. La nature même du processus d'autorisation empêche beaucoup de personnes d'avoir plein accès à la Cour. Pour toutes ces raisons, nous sommes convaincues de l'importance d'un processus distinct d'appel sur le fond si la formule actuelle des tribunaux à commissaire unique est maintenue pour la détermination du statut de personne réfugiée.

L'examen des risques avant renvoi

La procédure d'examen des risques avant renvoi (ERAR) a été instaurée par la LIPR⁹⁹. En principe, l'ERAR devrait garantir la protection à un nombre plus élevé de personnes que l'ancienne *Loi sur l'immigration*. Pour les demandeuses et les demandeurs déboutés, l'ERAR remplace le contrôle prévu auparavant pour la Catégorie des demandeurs non reconnus du statut de réfugié au Canada (CDNRSRC)¹⁰⁰. Les personnes dont la demande a été déclarée irrecevable par la CISR, retirée ou abandonnée peuvent aussi demander un ERAR. Les demandeuses et les demandeurs du statut de personne réfugiée qui ont été déboutés et qui demandent un ERAR se voient octroyer automatiquement un sursis de mesure de renvoi, jusqu'au règlement de la demande. Dans les autres cas, l'ERAR ne donne pas lieu à un sursis de mesure de renvoi prévu.

En théorie, l'ERAR devrait permettre au Canada de remplir les obligations qui lui incombent comme partie à la *Convention sur les réfugiés* et à la *Convention contre la torture* de ne pas renvoyer des personnes qui sont exposées à des dangers¹⁰¹. Dans les faits, le gouvernement canadien se sert de l'ERAR comme mesure d'exécution. Les politiques en la matière relèvent de CIC et les décisions sont rendues par des agentes et des agents de CIC et de l'ASFC¹⁰². Les agentes et les agents d'ERAR statuent sur les demandes en collaboration avec CIC, mais ce sont des agentes et des agents de l'ASFC qui donnent les avis concernant la recevabilité d'une demande d'ERAR et qui informent par après les demandeuses et les demandeurs de la décision. L'ASFC procède à un ERAR exclusivement si une mesure de renvoi est exécutoire.

L'ERAR étant accessible à quiconque fait l'objet d'une mesure de renvoi, les statistiques à cet égard ne concernent pas seulement les demandeuses et les demandeurs du statut de personne réfugiée. Toutefois, le facteur de risque potentiel étant déterminant dans

l'évaluation, on peut supputer que les demandeuses et les demandeurs du statut de personne réfugiée déboutés s'engagent plus souvent dans ce processus que le reste des personnes visées par une mesure de renvoi.

L'ERAR est un processus d'examen sur dossier, très rarement assorti d'entrevues orales. Les demandeuses et les demandeurs du statut de personne réfugiée déboutés doivent présenter de « nouveaux éléments de preuve » – qui n'étaient pas disponibles au moment de l'audition de leur demande du statut de personne réfugiée et qu'il leur était raisonnablement impossible d'obtenir. On évalue la probabilité d'exposition aux risques visés par la Convention sur les personnes réfugiées, aux risques de torture, aux risques pour la vie ou aux risques de subir des peines cruelles ou inusitées¹⁰³. La Cour fédérale a reçu le mandat d'examiner la norme de preuve s'appliquant aux ERAR, afin de déterminer si elle doit être plus stricte que celle qui régit le processus de détermination du statut de personne réfugiée. Un ERAR favorable confère la qualité de personne réfugiée ou donne lieu au sursis de la mesure de renvoi lorsque la demande est jugée irrecevable pour des raisons d'ordre criminel.

L'ERAR constitue l'un des deux instruments ciblés par l'analyse qu'a faite CIC des répercussions selon le sexe de la nouvelle loi comme pouvant avoir des répercussions importantes pour les femmes. En effet, on présumait à ce moment que ce processus offrirait une autre occasion de raconter leur histoire aux femmes persécutées du fait de leur sexe qui n'avaient pas pu s'exprimer la première fois. Ayant mis en évidence cette incidence potentielle pour les femmes, CIC a décidé de recueillir des statistiques ventilées selon le sexe sur l'ERAR dès le début.

Le fait est que la plupart des demandes d'ERAR sont soumises par des hommes. Entre juin 2002 et juin 2004, de 34 à 37 % des demandes ont été faites par des femmes¹⁰⁴. C'est une proportion légèrement inférieure par rapport au nombre de femmes qui demandent le statut de réfugiée mais, vu le taux légèrement supérieur de décisions favorables dans leur cas, l'écart n'est pas significatif. Nous pouvons donc affirmer que les hommes demandent plus souvent un ERAR que les femmes, à cause du fait peut-être qu'ils sont plus nombreux à faire l'objet d'une mesure de renvoi.

Les demandes d'ERAR ont rarement une issue favorable. La moyenne nationale tourne autour de 3 % depuis le début de la mesure, les femmes étant très légèrement plus favorisées (à 3,4 % contre 2,8 % des hommes). Si on considère le faible taux de décisions favorables et le nombre total de demandes, on calcule que 88 femmes ont obtenu gain de cause à leur demande d'ERAR contre 124 hommes entre le milieu de 2003 et le milieu de 2004.

Bien malin qui pourrait dire si l'ERAR remplit bien ses objectifs du point de vue du gouvernement. Cet instrument de dernier recours, créé pour nous protéger contre les infractions à nos engagements internationaux, est assorti de délais très serrés et se déroule sur dossier. Le taux de succès pourrait difficilement être plus élevé. Dans cette optique, peut-être faut-il en conclure que le gouvernement a atteint ses objectifs.

On ne peut en dire autant pour les demandeuses et les demandeurs du statut de personne réfugiée et leurs défenseurs. À leurs yeux, l'ERAR constitue un processus laborieux,

impuissant à redresser les failles du processus de détermination du statut de personne réfugiée. Le seul fait que les agentes et les agents d'ERAR ne puissent pas tenir compte des éléments de preuve produits devant la CISR confirme que l'ERAR ne peut et ne saurait être assimilé à un mécanisme d'appel des décisions de détermination du statut de personne réfugiée. Rares sont les avocates et les avocats qui conseillent de ne *pas* demander un ERAR. Seulement, les demandeuses et les demandeurs ont peu souvent de nouvelles preuves à produire en vue de l'ERAR, et il serait fort surprenant qu'un examen sur dossier infléchisse une conclusion de la CISR concernant la question capitale de la crédibilité.

Toutes les personnes interrogées sont unanimes à ce sujet. Voici le commentaire d'une personne en particulier qui s'est prévalu de ce mécanisme :

À mon avis, l'ERAR est un outil juridique qui permet au gouvernement de s'en laver les mains. Tout ce que j'ai dit à l'étape de l'ERAR, j'aurais dû pouvoir les dire lors de l'audience préliminaire. À cause de la structure, je n'ai pas pu les dire. Je devais fournir d'autres preuves aux fins de l'ERAR, mais quelles autres preuves aurais-je pu avoir? Les autorités ont jugé ma demande du statut de personne réfugiée non fondée parce qu'on ne classe plus les Philippines parmi les pays répressifs. [...] J'ai été surprise parce que, lors de l'audience de l'ERAR, on ne m'a posé aucune question de fond. Les questions portaient toutes sur des incohérences dans les documents [...] tout ce qui peut confirmer le jugement préliminaire de la cause.

Pour déterminer si le processus donne une deuxième chance aux femmes qui ont eu du mal à s'exprimer sur la violence subie du fait de leur sexe – ce que suggère l'évaluation initiale de CIC –, nous aurons besoin de plus d'information. **Nous recommandons d'analyser les motifs des décisions de l'ERAR. Nous tenons pour acquis que CIC poursuivra la collecte de statistiques ventilées selon le sexe sur les décisions.**

Nous recommandons en outre de recueillir des statistiques sur les demandeuses et les demandeurs du statut de personne réfugiée déboutés qui sollicitent un ERAR. De telles données sont nécessaires pour mieux saisir comment s'articulent ensemble les processus de détermination du statut de personne réfugiée et d'ERAR. Des personnes ressources et des personnes qui ont elles-mêmes fait une demande nous ont confirmé que beaucoup de demandeuses et de demandeurs soumettent une demande d'ERAR. Il est important, dans une optique d'élaboration de nouvelles politiques, de savoir si ce processus prend la place d'un processus d'appel digne de ce nom dans le régime de détermination du statut de personne réfugiée. Notamment, si toutes les personnes ayant obtenu une décision favorable à cette étape avaient commencé par faire une demande du statut de personne réfugiée, un mécanisme d'appel formel leur serait sans doute plus utile que l'ERAR. L'examen de l'argumentation sera beaucoup plus éclairant à cet égard qu'un examen des résultats pour déterminer dans quelle mesure l'ERAR sert à « rectifier des erreurs ». Nous pourrions dans un même souffle évaluer la portée des appels en matière de statut de personne réfugiée.

Les agentes et les agents chargés des ERAR ont reçu une certaine formation sur les questions liées aux différences entre les sexes. C'est un progrès digne de mention, qui

témoigne de la volonté de CIC de donner suite à sa propre analyse des répercussions prévisibles sur les hommes et sur les femmes du processus de détermination du statut de personne réfugiée. **Nous recommandons l'élaboration de directives inspirées de celles de la CISR concernant la persécution fondée sur le sexe et la formation dans ce domaine, et de mettre à profit l'expérience et les ressources de la CISR à cet égard. Nous recommandons en outre que les décisions relatives aux ERAR reposent sur la même norme de preuve que les décisions relatives au statut de personne réfugiée.**

Les demandes au titre de motifs humanitaires

Les demandeurs et les demandeurs du statut de personne réfugiée déboutés qui ne veulent pas quitter le Canada peuvent également invoquer des motifs humanitaires pour être soustraits à l'application de la Loi¹⁰⁵. Là où le ministre de Citoyenneté et Immigration est habilité à lever toutes les conditions législatives, sans exception. Le plus souvent, la reconnaissance obtenue sous de tels motifs exceptionnels ouvre droit à la résidence permanente. Les motifs humanitaires peuvent être invoqués par quiconque le désire, et non seulement par les demandeurs et les demandeurs du statut de personne réfugiée déboutés.

Aucune statistique ne nous permet de connaître le pourcentage de demandes fondées sur des motifs humanitaires émanant de demandeurs et de demandeurs du statut de personne réfugiée déboutés. Cependant, selon son expérience et certaines données, un fonctionnaire de CIC estime que c'est la moitié environ.

Les textes législatifs ne définissent nulle part ce qu'on entend par *motifs humanitaires*. La LIPR a quelque peu précisé cette notion en nommant explicitement l'intérêt supérieur de l'enfant¹⁰⁶ et l'intérêt public. Bien qu'il faille toujours tenir compte de l'intérêt supérieur des enfants, cette considération n'est jamais décisive¹⁰⁷.

Une demande coûte 550 \$ par adulte et 150 \$ par enfant. Le fardeau de la preuve incombe à la demandeur et au demandeur et, en règle générale, la demande contient une preuve documentaire circonstanciée. Le processus étant conjoint à la demande de résidence permanente, il faut également remplir chacune des étapes de ce dernier processus.

Citoyenneté et Immigration Canada (2005) a adopté des directives sur le processus décisionnel en la matière. La levée des conditions est agréée seulement si la demandeur ou le demandeur démontre que des préjudices indus seront l'issue incontournable de sa demande de résidence permanente à l'extérieur du Canada. Outre cette démonstration, la demandeur ou le demandeur doit prouver s'être établi au Canada. Les indicateurs de son établissement sont la connaissance de l'anglais ou du français, l'emploi, le progrès scolaire, la présence de membres de sa famille et de sa parenté au Canada, la naissance d'enfants au Canada, l'engagement communautaire et la menace de préjudices particuliers (comme ceux que les femmes subissent) dans leur pays d'origine. Tous ces facteurs sont pris en compte, mais ils n'ont pas force de loi.

On ne dispose d'aucune statistique sur le délai de règlement des demandes, et les preuves empiriques indiquent des écarts considérables à ce chapitre. Le site Web de CIC précise

qu'il faut de cinq à six mois avant d'arriver à la première étape de l'approbation (CIC, 2005).

La première Révision de la législation, menée en 1998, représente un premier jalon important du projet de loi à l'origine de la LIPR. Les pouvoirs étendus associés à la levée des conditions pour des considérations humanitaires avaient suscité de vives critiques (Révision de la législation de 1997). Nous avons retracé des programmes complets articulés autour de ce pouvoir exceptionnel, avant même l'adoption d'un cadre législatif. Le meilleur exemple en est sans doute la permission consentie aux partenaires des titulaires de la citoyenneté canadienne et de la résidence permanente de demander la résidence permanente à l'intérieur du pays, alors que ces demandes devaient naguère être soumises depuis un autre pays. La LIPR a réglé le problème en partie en établissant la catégorie des conjoints et conjointes mariés ou de fait au Canada, sans restreindre les pouvoirs de fonder une décision sur des motifs humanitaires.

Les personnes ressources interrogées précisent qu'il est difficile pour les demandeuses et les demandeurs du statut de personne réfugiée déboutés d'obtenir une exception pour des motifs humanitaires. Les facteurs décisionnels ayant trait principalement à leur « établissement », ces personnes parmi les plus pauvres de notre société ont peu de chances d'y satisfaire. Les facteurs les plus déterminants ont tous un aspect financier – l'emploi, les biens, le logement, la connaissance de l'anglais et du français, le bénévolat – ou familial – les liens avec la famille, les amies et les amis, l'intégration dans la communauté.

Il y a souvent des différences entre les hommes et les femmes dans ces domaines. Selon certaines personnes ressources, les femmes sont moins avantagées à cause de leurs responsabilités face aux enfants, qui les empêchent d'occuper un emploi et qui souvent les forcent à dépendre de l'aide sociale. Elles ont de surcroît moins de temps pour suivre des formations linguistiques et pour parfaire leur éducation.

Beaucoup de personnes interrogées voudraient que l'on revoie tout le processus entourant les considérations humanitaires (CH).

L'examen CH n'a rien d'humanitaire. C'est tout sauf cela – la seule considération est celle de l'« établissement ». Quiconque ne peut démontrer son établissement au Canada n'a pas le droit d'y rester.

Le processus CH vise à déterminer si une personne travaille à temps plein. Ce qui compte, c'est d'avoir un emploi à temps plein et de faire assez d'argent. Les personnes qui ont des enfants partent perdantes.

En l'absence de données pertinentes, il a été impossible de confronter ces assertions avec les profils statistiques. Les seules statistiques disponibles portent sur les demandes fondées sur des motifs humanitaires avant l'entrée en vigueur de la LIPR. Les chiffres qui existent regroupent toutes les catégories de demandeuses et de demandeurs, sans préciser s'ils faisaient partie du groupe des personnes réfugiées avant.

De 1997 à 2001, quelque 15 000 décisions étaient rendues chaque année en la matière, les demandes provenant surtout de femmes (un tiers de plus environ). Les décisions étaient favorables dans une large mesure : 80 à 90 % au total, les femmes étant de 5 à 10 % plus souvent avantagées que les hommes. Ces chiffres corroborent la conclusion de la révision législative voulant que les demandes fondées sur des motifs humanitaires émanent très majoritairement de partenaires déjà au Canada. Les demandes de partenaires de la catégorie du regroupement familial sont faites par des femmes en majorité, la seule catégorie de l'immigration où cet avantage est constaté. Rien ne nous indique ce qui est advenu de cette catégorie maintenant qu'elle ne peut plus être utilisée à cet escient¹⁰⁸.

Nous recommandons la collecte de statistiques distinctes sur les demandes fondées sur des motifs humanitaires déposées par une demandeur ou un demandeur du statut de personne réfugiée débouté. Les statistiques devront être ventilées selon le sexe et le taux de décisions favorables selon le sexe. Cette information nous permettra de mieux évaluer si ces personnes se servent de ce processus comme palliatif à un véritable mécanisme d'appel, et dans quelle mesure cette avenue est efficace.

Cette base de données étayera de plus l'analyse comparative entre les sexes des demandes CH. Les chiffres disponibles jusqu'à 2002 indiquent une différenciation très marquée selon le sexe. Des données empiriques plus récentes portent à croire que les femmes sont désavantagées par ce processus, ce que semblent corroborer les critères énoncés dans les politiques. Ce sont deux hypothèses inquiétantes qui méritent qu'on y regarde de plus près.

Deux autres problèmes interdépendants se posent. Tout d'abord, les spécialistes du domaine savent bien que des personnes qui ne sont pas censées recevoir la protection du Canada aux termes de la Loi obtiennent au bout du compte la permission de rester au pays. Dans la mesure du possible, il faudrait identifier ces personnes à l'avance au lieu de leur imposer le processus de détermination du statut de personne réfugiée. Nous économiserons de précieuses ressources et nous accélérerons considérablement le processus d'établissement au Canada de ces personnes éminemment vulnérables. **Nous recommandons l'adoption d'un mécanisme d'examen des motifs humanitaires « dès l'arrivée », qui pourrait être associé au contrôle au point d'entrée, pour économiser des ressources et permettre un rayonnement humanitaire véritable de cette Loi.**

Deuxièmement, les directives stratégiques qui orientent actuellement les décisions reposent sur des critères pertinents aux fins de l'immigration, pas sur des valeurs humanitaires. Il en découle un malheureux malentendu, tant pour la population canadienne que pour les personnes qui font la demande. Le programme obtient peu d'appui dans la population, un scepticisme relié sans doute à la profonde discordance entre ses prétentions rhétoriques et le contenu stratégique des politiques. Les personnes qui font des demandes gaspillent temps et argent dans un processus somme toute peu prometteur. La durée interminable du traitement des demandes devient un boulet pour celles et ceux qui souhaitent recommencer à neuf, et le renvoi devient extrêmement pénible une fois que la mesure est prononcée. Tous ces éléments contribuent à l'effritement de la confiance du public dans le régime de l'immigration en général.

Il est important que le régime législatif laisse une certaine marge de manoeuvre, une souplesse qui fait défaut au processus d'examen des motifs humanitaires. Il n'est nullement adapté aux besoins des femmes, des hommes et des enfants les plus vulnérables, ce qui risque de miner la confiance du public dans le régime. **Les directives stratégiques doivent être revues et articulées autour de véritables considérations humanitaires.** Si le gouvernement souhaite conserver une procédure d'immigration parallèle, il devra établir un programme distinct reposant sur des critères bien définis. Une autre avenue possible consisterait à offrir une période d'amnistie aux personnes sans statut ou pour qui les délais sont échus mais qui sont bien intégrées sur le plan économique.

Les certificats de sécurité

Nous ne pouvons passer à côté de la question des certificats de sécurité, dont on a tellement entendu parler. Selon ce mécanisme, les personnes interdites de territoire sur la foi de preuves que le gouvernement ne veut pas divulguer pour cause de sécurité nationale peuvent être détenues alors qu'elles sont en instance de renvoi du Canada¹⁰⁹. La procédure peut intervenir à tout moment du processus de détermination du statut de personne réfugiée et viser quiconque n'a pas la citoyenneté canadienne. Récemment, des causes très médiatisées ont impliqué des personnes réfugiées et des demandeurs ou des demandeuses de ce statut. À l'instar de ce que nous avons constaté dans d'autres domaines, les hommes sont nettement plus touchés que les femmes par ce mécanisme. Sur les 27 certificats déposés depuis 1991, année d'entrée en vigueur de ce mécanisme, une seule femme a été visée.

Dans la foulée de nos recommandations précédentes en matière de sécurité, **nous recommandons le suivi de tout domaine stratégique où la différenciation selon le sexe est très nette afin de déterminer si des stéréotypes en sont la source.** Il n'est pas impossible que plus d'hommes posent des risques pour la sécurité du pays, mais il faut éviter d'y voir une évidence inéluctable.

Résumé

La première conclusion qui s'impose concerne le défaut du gouvernement de recueillir et de diffuser publiquement l'information essentielle à l'analyse selon les sexes de la suite des événements après une décision relative au statut de personne réfugiée.

Celles et ceux qui ont obtenu le statut de personne réfugiée, la « médaille d'or » en quelque sorte, restent fort vulnérables dans notre contexte canadien. L'étape suivante – la demande de résidence permanente et de réunification des familles – peut perpétuer les dédales bureaucratiques de l'immigration pendant des années. Les demandeuses et les demandeurs déboutés ont plusieurs choix, mais aucun ne semble particulièrement invitant. Nous pensons qu'un mécanisme fiable d'appel des décisions relatives au statut de personne réfugiée pourrait beaucoup mieux satisfaire aux besoins individuels, aux engagements du Canada en matière de droits de la personne et à ses principes humanitaires que la foule d'options actuelles, dont l'issue est rarement positive et dont la complexité est le dénominateur commun.

Toutes sortes d'indices nous portent à croire au caractère déterminant du sexe pour la suite des événements après le rendu d'une décision. Les femmes semblent plus susceptibles de subir le stress inhérent au processus de réunification des familles, qu'elles attendent au Canada ou à l'étranger. Par ailleurs, le sexe influe probablement sur les procédures de contrôle des risques avant renvoi et d'évaluation des motifs humanitaires. Pour ces raisons, la première étape consistera à systématiser la collecte d'information dans ce domaine.

7. LA SÉCURITÉ – OU L'INSÉCURITÉ – SELON LE SEXE

La prémisse de notre projet de recherche était la suivante : « Quelles sont les répercussions selon le sexe des récentes modifications à la législation sur l'immigration et aux politiques en matière de sécurité pour les demandeuses et les demandeurs du statut de personne réfugiée au Canada? ». Notre intérêt pour les répercussions sur les hommes et sur les femmes du plan d'action en matière de sécurité humaine ne s'est pas démenti. Par ailleurs, nous voulons également évaluer ce plan sous l'angle de l'analyse comparative entre les sexes de l'expérience vécue par des demandeuses et des demandeurs du statut de personne réfugiée au Canada. Notre démarche initiale de recherche fait ressortir les liens entre la sécurité humaine et les droits de citoyenneté. Cependant, on envisage rarement ces liens sous l'aspect des répercussions du plan d'action du gouvernement canadien dans les domaines de la sécurité humaine et de l'égalité des sexes pour les personnes immigrantes et réfugiées qui n'ont pas la citoyenneté à part entière.

Dans ce chapitre, nous verrons en quoi consiste l'analyse de la sécurité humaine selon les sexes centrée sur les demandeuses et les demandeurs du statut de personne réfugiée. Nous tenterons de faire des recoupements entre les enjeux liés à la sécurité humaine, aux différences entre les sexes et au statut de personne réfugiée. En fait, nous voulons démontrer la pertinence d'une analyse entre les sexes des politiques nationales en matière de sécurité humaine qui visent les personnes réfugiées au Canada.

Le réseau personnes réfugiées, sexe et sécurité humaine occupe une place centrale dans les politiques canadiennes, pour diverses raisons. Premièrement, le Canada représente un havre de sécurité dans l'imaginaire des personnes réfugiées, les femmes surtout, une réputation renforcée par l'adhésion du pays à divers instruments internationaux importants en matière de droits de la personne (se reporter au chapitre 3). Deuxièmement, le Canada a été le premier des pays de l'OCDE à adopter des Directives sur les revendicatrices du statut de réfugié craignant d'être persécutées en raison de leur sexe. Troisièmement, notre gouvernement national a promis d'intégrer les considérations liées à l'égalité des sexes dans ses pratiques administratives et d'entreprendre une analyse entre les sexes de ses politiques sur les personnes réfugiées et l'immigration. Quatrièmement, le Canada a entériné le plan d'action mondial visant la sécurité humaine.

Dans les cercles internationaux où on discute de sécurité humaine, on accorde beaucoup de crédit à la contribution canadienne. Selon le discours officiel, le problème de la sécurité humaine se pose essentiellement dans les pays moins développés en proie à la guerre, à la pauvreté et aux conflits de toutes sortes. Sous-entendu, il faut se préoccuper de la sécurité humaine dans les autres pays. Dans la formule originale qui figure au Programme des Nations Unies pour le développement, le concept de la sécurité humaine englobe « le droit de pourvoir à ses besoins » et le « droit de vivre à l'abri de la peur ». Or, dans son document *Vivre à l'abri de la peur : la politique étrangère du Canada et la sécurité humaine*, le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international (MAECI, 2002) met de l'avant une vision plutôt étroite du « droit de vivre à l'abri de la peur », réduite à la notion de sécurité du public, de prévention des conflits et de protection des civiles et des civils pris en

otage par les conflits. On n'y trouve rien sur le « droit de pourvoir à ses besoins », qui nous rappelle que la pauvreté, l'analphabétisme et d'autres facteurs systémiques sont également sources de vulnérabilité et d'insécurité. Il est à craindre que le Canada ne donne un sens beaucoup trop étroit au concept de la sécurité humaine pour en permettre une application vraiment progressiste.

Vivre à l'abri de la peur inscrit les problèmes liés à la sécurité humaine de toutes les personnes réfugiées dans le monde sous les volets prioritaires « Protection des civils » et « Prévention des conflits ». Quand il est question des personnes réfugiées dans le document, c'est presque toujours en référence à la sécurité humaine de celles et ceux qui fuient les guerres civiles ou qui vivent dans des camps à l'étranger. Jamais il n'y est question des personnes qui demandent la protection du Canada. Cette double définition de la sécurité humaine – une pour les citoyennes et les citoyens canadiens et une autre pour les populations des régions ravagées par les conflits – nie l'approche holistique et interconnectée proposée dans le concept de la sécurité humaine. Qui plus est, elle alimente la vision bien ancrée d'un Canada où la sécurité humaine n'est jamais menacée, où il est inutile de se préoccuper de celle des femmes et des hommes qui n'ont pas la citoyenneté canadienne et qui vivent chez nous ou qui nous demandent l'asile. Cette attitude n'aide pas à pulvériser l'impression tenace que les personnes réfugiées sont porteuses d'insécurité.

On peut donc affirmer que le Canada se sert de la sécurité humaine comme d'un instrument stratégique sur la scène internationale. Le traitement du concept dans les documents officiels comme *Vivre à l'abri de la peur* montre à quel point il suscite peu d'intérêt chez nous, si ce n'est pour l'assimiler à la sécurité publique. Dans la section du document qui porte sur la sécurité humaine, il est question de « faire échec aux menaces que posent le terrorisme, le trafic des drogues illicites et l'accroissement des activités criminelles transnationales » (MAECI, 2002 : 3). Les attaques du 11 septembre 2001 ont, semble-t-il, donné une certaine matérialité aux enjeux de la sécurité humaine à l'intérieur de nos frontières, mais cette sensibilité nouvelle a été greffée à notre fixation envahissante sur la sécurité nationale et frontalière. Seulement, entre l'utilisation de la sécurité humaine comme instrument stratégique à l'étranger et, dans le sillage du 11 septembre, comme enjeu de la sécurité nationale, il reste peu de place pour réfléchir aux intérêts et à la sécurité des demandeuses et des demandeurs du statut de personne réfugiée au Canada. Ces personnes n'ayant ni droit de citoyenneté ni droit de résidence permanente, elles n'ont aucune garantie quant aux droits fondamentaux et à la protection que ces statuts confèrent. Déjà, on faisait peu de cas des questions liées à l'égalité des sexes, aux personnes réfugiées et à la sécurité humaine, et elles ont encore perdu du terrain. Dans un tel contexte, l'intégration des considérations liées à l'égalité des sexes et l'analyse entre les sexes sont reléguées au rang d'exercices facultatifs, auxquels on s'astreint pour respecter les normes internationales et nos engagements nationaux.

Les divergences entre les politiques sur l'immigration et la protection des personnes réfugiées des pays industrialisés comme le Canada s'expliquent en partie par les écarts entre les « intérêts nationaux » et les préoccupations liées à la sécurité (Van Selm, 2003). Selon nous, une conception élargie de la sécurité, qui va au-delà des intérêts militaires et de l'État – comme celle que préconise le Canada depuis longtemps et dont fait partie intégrante la

sécurité humaine, encore mieux si elle repose sur des analyses féministes –, ne peut qu'améliorer les mécanismes de protection des personnes réfugiées. Dans cette optique, nous exhortons le Canada à faire en sorte que ses politiques sur la protection des personnes réfugiées reflètent son discours sur la sécurité humaine à l'étranger et son adhésion aux principes de l'égalité des sexes.

La première partie du chapitre analyse les contradictions entre les politiques canadiennes de sécurité humaine et de sécurité nationale. La deuxième partie s'appuie sur cette comparaison pour faire ressortir les différences entre les sexes et le profilage racial, et pour explorer le phénomène de diabolisation des personnes réfugiées qui imprègne notre lutte acharnée contre le terrorisme depuis les attentats du 11 septembre. La troisième partie aborde l'analyse entre les sexes des problèmes liés à la sécurité humaine des demandeuses et des demandeurs du statut de personne réfugiée en regard des normes internationales. Cette analyse montre les limites des directives sur la persécution fondée sur le sexe pour mesurer et évaluer les indicateurs de sécurité humaine des personnes réfugiées.

La sécurité (ou l'insécurité) humaine, les droits de la personne et la vulnérabilité des personnes réfugiées

Le plan d'action de la sécurité humaine est devenu la pierre d'angle pour redresser les lacunes d'une ligne de conduite militariste centrée sur l'État et la sécurité nationale. En tant que concept analytique et empirique, la sécurité humaine participe d'une démarche globale, intégrée et complète de lutte contre des menaces à facettes multiples et interreliées dans les domaines de l'alimentation, de la santé, de l'environnement, de l'économie, de la politique et de la vie personnelle (PNUD, 1994 : 23-25). Ces menaces peuvent avoir pour origines la peur, la faim, la pauvreté, les conflits, l'ignorance, les carences culturelles ou encore les atteintes aux libertés et aux droits fondamentaux (Van Ginkel et Newman, 2000).

Bien avant que le concept de la sécurité humaine ne fasse son apparition dans les milieux du développement international, les milieux de la recherche universitaire avaient pointé les incongruités des visions traditionnelles centrées sur l'État de la sécurité nationale. Plus particulièrement, les analyses féministes des relations internationales ont accusé ces idéologies androcentriques et masculinistes de favoriser les conflits et le découragement¹¹⁰. La prééminence accordée à la sécurité internationale, que seule la défense militaire du territoire peut assurer, a modelé notre vision de la sécurité nationale et l'importance donnée à la protection du territoire contre les menaces, perçues et réelles, ainsi qu'à la dissuasion de ces menaces par des moyens essentiellement militaires et coercitifs. Cette conception est fort limitative à cause de son caractère exclusif et du poids excessif donné aux intérêts du militaire et de l'État, au détriment de ceux des personnes et des collectivités. C'est une vision étroite, qui fait peu de cas des droits des personnes qui n'ont pas la citoyenneté, des pauvres et d'autres groupes défavorisés qui ne peuvent pas exercer leurs droits de citoyenneté à part entière. Le concept de la sécurité humaine est né de la reconnaissance du caractère étrié de ces conceptions de la sécurité centrées sur l'État. C'est devenu un élément charnière du discours en constante évolution autour de la sécurité.

Autrement dit, la sécurité nationale est centrée sur l'État, alors que la sécurité humaine fait intervenir la notion de la solidarité de la collectivité mondiale. Lorsque la sécurité humaine d'individus et de collectivités est bafouée, ainsi en va-t-il de la sécurité des États. Par conséquent, la sécurité humaine est intimement liée aux mouvements des personnes réfugiées.

En ce sens, dans une optique de sécurité humaine, on considère que les déplacements humains posent des problèmes urgents non seulement à cause de leurs impacts sur des structures essentielles – les frontières et le développement économique des États, par exemple –, mais également parce que les droits collectifs des individus et des peuples ne disparaissent pas dès lors qu'ils n'intéressent pas les « enjeux politiques supérieurs » qui régissent traditionnellement la sécurité internationale (Newman, 2003 : 8). *[traduction]*

Encadré 1. Définitions de la sécurité humaine : le discours officiel

« On peut lui reconnaître deux aspects principaux : d'une part, la protection contre les menaces chroniques, telles la famine, la maladie et la répression et, d'autre part, la protection contre tout événement brutal susceptible de perturber la vie quotidienne ou de porter préjudice à son organisation dans les foyers, sur le lieu de travail ou au sein de la communauté. Ce type de menace existe indépendamment du niveau de revenu et de développement d'un pays. » (PNUD, 1994 : 23)

« La sécurité humaine, dans son sens le plus large, n'est pas le fait unique de l'absence de conflits violents. Elle suppose le respect des droits de la personne, de bonnes structures décisionnelles, l'accès à l'éducation et aux soins de santé, et la possibilité pour toutes et tous de réaliser leur plein potentiel. Chaque pas dans cette direction est un pas vers la réduction de la pauvreté, la croissance économique et la prévention des conflits. Le droit de combler ses besoins, de vivre à l'abri de la peur, ainsi que le droit des générations à venir d'hériter d'un environnement sain sont des aspects interreliés de la sécurité humaine, la pierre d'assise de la sécurité des nations. » (Kofi Annan, 2000). *[traduction]*

« La sécurité humaine découle de la qualité de vie des membres des sociétés et des politiques. Tout ce qui nuit à leur qualité de vie – les pressions démographiques, les difficultés d'accès aux ressources ou leur épuisement, etc. – menace leur sécurité. En revanche, tout ce qui peut améliorer leur qualité de vie – la croissance économique, l'accès facilité aux ressources, l'accroissement des pouvoirs sociaux et politiques, etc. – contribue à accroître la sécurité humaine. » (Ramesh Thakur, vice-recteur, Paix et sécurité, Université des Nations Unies, cité dans Harris et Mack, 1997 : 53-54). *[traduction]*

La migration des personnes réfugiées vers le Canada est profondément imprégnée des schémas mondiaux de la vulnérabilité. Les soucis et les problèmes auxquels se heurtent ces personnes une fois arrivées au Canada rejoignent parfois en complexité ceux qu'elles ont fuis dans leur pays d'origine et d'autres sociétés qui les ont accueillies. L'étude de la sécurité humaine d'un groupe dans un lieu donné serait incomplète si on ne peut déterminer comment elle est définie ailleurs (ce qui inclut son inexistence). Pour vraiment saisir de quoi il en retourne, une perspective mondiale s'impose pour bien saisir les ramifications à l'échelon local, national et international des enjeux liés aux personnes réfugiées.

Cette perspective mondiale ressort très nettement des discours officiels, comme nous l'avons vu. Tous souscrivent à la nature universelle et aux ramifications complexes de la sécurité humaine (se reporter à l'encadré 1). Néanmoins, comme nous l'avons vu aux chapitres 4 à 6, les demandeuses et les demandeurs du statut de personne réfugiée que nous avons rencontrés nous donnent un tout autre son de cloche. Leurs récits parlent plutôt d'insécurité, d'injustice et de vulnérabilité.

À l'instar des « droits de la personne » et du « développement », deux autres concepts phares qui l'ont précédé et qui sont omniprésents dans la rhétorique d'après-guerre, la sécurité humaine risque à son tour d'être réduite, si ce n'est déjà fait, à un concept analytique utilisé à mauvais escient et attaqué de toutes parts. Actuellement, le discours tend à assimiler les enjeux liés à la sécurité humaine, aux droits de la personne et au développement, et va même jusqu'à considérer la sécurité humaine comme étant l'amalgame des droits de la personne et du développement. Cette confusion dans le discours autour de la sécurité humaine occulte, comme c'est déjà le cas pour les droits de la personne et le développement, un aspect important, primordial si on veut que ce discours porte fruit : le combat vers la sécurité humaine doit s'articuler autour d'une « vision multidisciplinaire et globale des enjeux *les plus fondamentaux* du bien-être et de tout ce qui concerne la survie. Les problèmes et les solutions ne sont pas envisagés comme des événements séparés, mais comme des événements interconnectés, interdépendants dans certains cas. Il faut agir dans une optique inclusive et globale de la sécurité humaine ». (Newman, 2003 : 15-16) [traduction]

Pourquoi cette ferveur soudaine autour de la sécurité humaine? Où est la « nouveauté », où sont les sujets jamais débattus dans les discussions précédentes sur les droits de la personne et le développement? Le contexte qui a donné naissance au concept de la sécurité humaine s'apparente à celui qui a vu naître un autre concept extrêmement puissant, celui des droits de la personne. Ce concept est sorti tout droit des atrocités de la Seconde Guerre mondiale et d'une recherche frénétique de nouvelles structures mondiales pour maintenir la paix et pour garantir la sécurité et le développement. Un peu de la même manière, le concept de la sécurité humaine a émergé dans les années 90 des préoccupations concernant l'amélioration des structures décisionnelles nationales et internationales pour garantir une plus grande uniformité des programmes d'action mondiaux de développement et de sécurité humaine (Thomas, 2001). Les droits de la personne ont été brandis dans les années 70 tels un repoussoir conceptuel pour lutter contre les régimes autoritaires et répressifs dans les pays en développement. Plus récemment, la sécurité humaine est devenue le fer de lance de la lutte à la pauvreté, redevenue un enjeu prioritaire des milieux internationaux du développement. Dans un sens, c'est la mondialisation qui a permis l'émergence du concept de la sécurité humaine (envisagée dans sa dimension mondiale).

Pourquoi le temps est-il venu de porter un regard féministe à ce moment-ci de l'histoire? Les fondements historiques du programme de la sécurité humaine viennent éclairer, pour trois raisons, l'analyse féministe des enjeux politiques et économiques liés aux personnes réfugiées dans le monde. La première raison est que l'analyse en matière de sécurité humaine a eu comme élément déclencheur la situation des plus pauvres et des plus vulnérables de la planète, y compris celles et ceux qui vivent au nord dans les mêmes conditions que dans leur pays de l'hémisphère sud. Par conséquent, cette analyse procède

d'un concept fertile assorti d'outils utiles tels que l'indice de la sécurité humaine, qui sont applicables à la situation des personnes réfugiées, reconnues comme étant parmi les plus pauvres et les plus vulnérables de ce monde. L'intégration de l'analyse entre les sexes dans une perspective féministe peut certainement contribuer à raffiner le concept de la sécurité humaine et les outils associés.

On a abondamment parlé dans la dernière décennie de la création d'un indice de sécurité humaine inspiré de l'Indice de développement humain publié chaque année dans le rapport annuel du Programme des Nations Unies pour le développement. L'indice, calculé à partir de données sur la durée de vie, l'éducation et le revenu, constitue une mesure composite unique de classement des pays selon leur qualité de vie. Un débat houleux fait rage autour de l'utilité d'un indice de sécurité humaine¹¹¹. De multiples versions existent déjà, aucune ne séparant systématiquement les hommes et les femmes. On pourrait intégrer des données ventilées selon le sexe, y compris des données sur le processus de détermination du statut de personne réfugiée, à cet instrument de mesure en devenir.

Au reste, l'analyse en matière de droits de la personne et du développement n'a jamais été axée sur l'expérience des femmes ni sur la question des différences entre les sexes. L'approche multidisciplinaire et englobante de la sécurité humaine rejoint l'approche féministe, qui cherche à comprendre les causes communes de l'oppression, de la vulnérabilité et de la marginalité. À l'instar de l'analyse de la sécurité humaine qui vise à éradiquer les facteurs de l'insécurité humaine, l'analyse féministe – et plus encore le courant qui s'inscrit dans l'économie politique radicale – a pour objet de révolutionner notre façon de concevoir les problèmes, leur dynamique et les solutions possibles. En ce sens, une vision féministe de la sécurité humaine pourrait ajouter profondeur et rigueur à l'étude des enjeux liés au statut de personne réfugiée et à tout ce qui concerne l'asile. Cette analyse pourrait recadrer le concept de la sécurité, en incorporant les besoins concrets au côté des impératifs humanitaires et éthiques. Ce recadrage intégrera, outre les questions liées au sexe, les considérations liées à race, la nationalité, l'invalidité (ou la validité), l'identité sexuelle et d'autres vecteurs de la différenciation sociale et de la diversité.

Troisièmement, si le programme de la sécurité humaine ne vise pas à nous sauver de l'échec du modèle de développement hégémonique néo-libéral, alors aucune analyse entre les sexes, quelle que soit son envergure ou sa qualité, ne permettra d'atteindre l'objectif de la sécurité humaine. Malgré toutes les bonnes intentions et les promesses d'un avenir meilleur, un programme de sécurité humaine qui tient compte des différences entre les sexes sera une perte de temps si ces deux angles d'analyse sont envisagés en complément d'un modèle fautif de développement. Une analyse féministe, même si elle vise l'intérêt supérieur des pauvres et des personnes réfugiées et le respect de leurs droits, peut entraîner un amalgame inconsidéré des programmes de développement et de sécurité humaine sans remettre en question le type de développement dont elle devient l'instrument.

C'est pourquoi il est essentiel de départager les politiques de sécurité humaine des politiques néolibérales de développement. Il faut également ramener la dimension des droits de la personne dans le débat sur la sécurité humaine des personnes réfugiées dans le pays d'accueil ou dans celui où elles demandent asile. Les personnes réfugiées, par définition,

ont souffert de violations de leurs droits. Cela ne semble pas les soustraire à des lois et à des circonstances préjudiciables censées assurer leur « protection » dans leur pays de destination. La sécurité humaine découle d'un concept inclusif et global qui, s'il fait intervenir l'analyse féministe et les préceptes les plus convaincants en matière de droits de la personne, peut initier une nouvelle façon d'envisager le développement.

Même si on connaît bien les causes mondiales de l'insécurité et de la vulnérabilité qui produisent les mouvements de personnes réfugiées, les États industrialisés et la communauté internationale, y compris le HCNUR, fondent tous leurs espoirs sur le rapatriement pour régler *une fois pour toutes* ce fléau (Chimni, 2003). On s'intéresse peu à l'intégration locale et au rétablissement dans un pays tiers, qui concernent moins de 1 % seulement des personnes réfugiées dans le monde. Les réfugiées qui arrivent dans un tiers pays industrialisé sous l'égide de directives sur la persécution du fait du sexe forment un groupe encore plus réduit. On ne se préoccupe pas vraiment non plus de la création systématique de cadres législatifs et stratégiques de maintien de la paix dans les sociétés qui émergent de conflits armés, pour favoriser le retour des personnes réfugiées. Pour l'heure, on se concentre sur le rapatriement ou le retour rapide des personnes réfugiées, sans savoir si ce retour sera durable, quels sont les risques de la réintégration ou si la sécurité et l'épanouissement à long terme des personnes réfugiées sont assurés.

Nous exhortons le gouvernement canadien à jouer son rôle de leader et à alerter la communauté internationale contre les risques d'une solution de la crise mondiale des personnes réfugiées axée sur le retour hâtif dans le pays d'origine. Pour affiner notre compréhension de la sécurité humaine à l'échelle mondiale, il faut examiner les risques et la durabilité des retours hâtifs et, pour faciliter le retour des personnes réfugiées après un conflit, il faudra envisager la création de cadres législatifs et stratégiques systématiques qui favoriseront l'adoption de mesures de paix durable, de résolution des conflits, de réconciliation, de réintégration et de développement. Le Canada affermera sa réputation de leader du programme international de sécurité humaine s'il met l'accent sur la sécurité des personnes réfugiées dans le monde, y compris celles qui frappent à sa porte.

Les différences entre les sexes en matière de sécurité (ou d'insécurité) humaine et d'asile après le 11 septembre 2001

Le cas des personnes réfugiées et des enjeux liés donnent le plus bel exemple qui soit de l'incompatibilité entre une conception de la sécurité humaine axée sur l'individu et les collectivités et les modèles de sécurité nationale focalisés sur la protection de la souveraineté des États et la défense militaire du territoire. Cette incompatibilité a monté d'un cran avec l'érosion du programme mondial de la sécurité humaine provoquée par les attentats du 11 septembre, qui ont entraîné un resserrement des contrôles frontaliers et des régimes réglementaires visant les personnes réfugiées. Alors que le concept de la sécurité humaine incorpore la dimension des différences entre les sexes, le discours sur la sécurité nationale l'ignore le plus souvent, préférant donner la priorité à la sécurité de l'État plutôt qu'à la sécurité humaine et aux droits de la personne, tant dans leur dimension individuelle que collective.

Les attaques du 11 septembre 2001 ont exacerbé le niveau de difficulté et de complexité du régime de protection des personnes réfugiées. En fait, des critiques reprochent au cadre stratégique canadien en matière de personnes réfugiées d'avoir été commandé par des impératifs de sécurité nationale et non par ceux de la sécurité humaine bien avant les événements du 11 septembre (Whitaker, 2002). Beaucoup de personnes ressources abondent dans ce sens : le traitement difficile qui était réservé aux personnes réfugiées n'a fait que se détériorer après le 11 septembre. Depuis cette date fatidique, on assimile encore plus systématiquement les personnes réfugiées et immigrantes à des terroristes. On pourrait donc parler d'une « radicalisation des attitudes » à l'endroit des demandeuses et des demandeurs du statut de personne réfugiée. C'est clair quand on explique pourquoi on ne peut assurer la sécurité ou reconnaître les droits de la minorité formée par les personnes réfugiées, ou que la restriction de leurs droits est justifiée à partir du moment où la sécurité et la protection de la population canadienne en général sont menacées. Ces mesures restrictives, censées protéger notre sécurité nationale et notre sécurité, sont causes d'insécurité pour les personnes migrantes et qui demandent l'asile chez nous (Lowry, 2002). Cette insécurité imposée aux personnes réfugiées est le fruit de traitements discriminatoires essentiellement alimentés par la peur – la peur qu'en toute personne réfugiée se cache un terroriste qui menace la stabilité et la sécurité des Canadiennes et des Canadiens.

Le HCNUR a dénoncé les préjudices publics et les lois et procédures administratives injustement restrictives dont les personnes réfugiées sont les victimes. Notamment, le HCNUR reproche aux pays occidentaux d'adopter des politiques intérieures et extérieures discriminatoires en matière d'asile « qui sont empreintes de racisme et de xénophobie; qui tendent à associer les personnes qui revendiquent l'asile ou qui sont réfugiées au crime et au terrorisme; qui restreignent les admissions et l'accès au processus de détermination du statut de personne réfugiée; qui multiplient les exclusions du fait de la religion, de l'origine ethnique, de la nationalité ou de l'allégeance politique; qui réservent un traitement de plus en plus médiocre aux demandeuses et aux demandeurs du statut de personne réfugiée; qui dénie le statut de personne réfugiée; qui justifient les expulsions et les extraditions et qui imposent des embûches sans cesse plus nombreuses au rétablissement » (Newman, 2003 : 11). *[traduction]*

La situation est particulièrement difficile aux États-Unis, où le régime de protection des personnes réfugiées va à la dérive. Même avant les événements du 11 septembre, les contrôles imposés aux demandeuses et aux demandeurs du statut de personne réfugiée étaient déjà plus sévères que pour d'autres catégories de personnes immigrantes (les personnes qui demandent un visa d'affaires ou d'études, par exemple). La preuve est de plus en plus accablante contre les États-Unis, où l'aide internationale et locale aux personnes réfugiées fond comme peau de chagrin et où le nombre de personnes réfugiées admises est en chute libre. Les demandeuses et les demandeurs d'asile relèvent dorénavant du nouveau Department of Homeland Security – le ministère de la Sécurité nationale. Leur vulnérabilité ne fera que croître avec la séparation progressive des services d'immigration et des fonctions d'exécution de la loi et l'encadrement des services de l'immigration dans l'étau étroit de la sécurité de l'État ou nationale.

Toutes ces tendances font craindre, à juste titre, que l'adhésion progressive du Canada aux méthodes américaines en matière de contrôles de sécurité aux frontières et à d'autres

politiques concernant les personnes réfugiées – celles notamment qui découlent de l'Entente sur les tiers pays sûrs – n'augure rien de bon pour les droits des personnes réfugiées. Cette harmonisation des politiques et des formalités administratives risque par ailleurs d'entraver l'autonomie du Canada en ce qui concerne ses propres codes de sécurité publique – non seulement celle des Canadiennes et des Canadiens, mais de quiconque réside sur son territoire. Le Canada devrait craindre également pour sa crédibilité et sa réputation de chef de file, sinon de pionnier du programme mondial de la sécurité humaine. Plus important encore, quand nous traitons les personnes réfugiées comme des terroristes potentiels, ou quand nous considérons que les mouvements et les migrations de personnes réfugiées menacent la sécurité des États, nous donnons de l'emprise à la définition de la sécurité centrée sur l'État et, pire encore, à une perception inéquitable de la sécurité humaine.

L'intégration des considérations liées au sexe au concept de la sécurité humaine suppose une analyse entre les sexes des enjeux traditionnels en matière de droits de la personne, auxquels s'ajoutent les dimensions de la sécurité physique ou matérielle ainsi que du bien-être des individus, des familles et des communautés. L'exercice commande de bien comprendre les exigences systémiques et les conditions préalables à mettre en place pour venir à bout des situations qui produisent des personnes réfugiées. Malheureusement, dans la foulée du 11 septembre 2001, il appert que les droits de la personne et la sécurité humaine ont perdu tout intérêt dans les projets stratégiques et législatifs visant les personnes immigrantes et réfugiées. Dorénavant, seule prime la sécurité nationale. Cette tangente donnera encore plus de place et de force aux paradoxes inhérents aux politiques patriarcales, aux privilèges masculinistes et à l'intégrisme misogynne de tout acabit (Eisenstein, 2002 : 95), un fort mauvais présage pour le bien-être et la sécurité des demandeuses et des demandeurs du statut de personne réfugiée.

L'amorce d'un indice sexodifférencié de la sécurité humaine des personnes réfugiées

En quoi l'analyse de la sécurité humaine permet-elle de mieux appréhender les enjeux du genre, des personnes réfugiées et de la revendication de l'asile? Les quatre caractéristiques fondamentales de la sécurité humaine selon le PNUD (1994 : 22-23) correspondent toutes à la situation des personnes réfugiées. Au même titre que la question de la sécurité humaine, celles des personnes réfugiées et de l'égalité des femmes ont un rayonnement *universel*; toutes ont des composantes *interdépendantes* et concernent essentiellement des *personnes*. De même, les problèmes des personnes réfugiées et de l'oppression fondée sur le sexe sont « plus faciles à résoudre par la *prévention* que par des interventions ultérieures » (PNUD, 1994 : 22). *[traduction]* Les critères sur lesquels repose la définition de personne réfugiée et les questions de genre recouvrent les sept dimensions de la sécurité humaine (les dimensions économique, alimentaire, environnementale, personnelle, communautaire et politique), et exigent par conséquent une réponse à facettes multiples.

Les analyses féministes montrent à quel point il est difficile d'intégrer les considérations liées au sexe aux programmes d'action en matière de sécurité humaine, tant à l'étape de l'analyse qu'à celle de la mise en oeuvre. L'égalité des sexes « ne fait pas encore partie du débat autour de la sécurité humaine » (Woroniuk, 1999 : 25). *[traduction]* On trouve très rarement dans le discours officiel sur le contrôle des ressources, le pouvoir et le processus

décisionnel des allusions aux droits des femmes, aux diverses formes de violence dont elles sont victimes (violence familiale, sexuelle, atteinte aux droits liés à la procréation) et à l'inégalité entre les sexes (Woroniuk, 1999 : 30 à 34). Il est pourtant généralement admis que le sexe est l'un des enjeux clés dans les conflits armés, la violence politique et les déplacements, et qu'il joue également un rôle dans les efforts de reconstruction et de réadaptation après un conflit¹¹². Les femmes vivent toutes sortes de formes d'insécurité du fait de leur sexe pendant les conflits armés et d'autres manifestations de violence dans leur collectivité (viols, mauvais traitements alors qu'elles tentent de fuir et au moment de leur installation dans les camps), des événements qui en font des personnes réfugiées en mouvement à l'intérieur et à l'extérieur des frontières nationales¹¹³. La peur, la persécution, les violations des droits de la personne, le sous-développement sont autant de facteurs qui provoquent les déplacements et la fuite et qui ont pour origine le sexe des victimes. Cela est dû à la distinction entre les rôles et les responsabilités des hommes et des femmes au sein des sociétés, ainsi qu'à l'accès inégal au pouvoir et au contrôle des ressources (Mertus, 2000, 2003). Le sexe est un facteur déterminant de l'insécurité et du combat pour s'en sortir. L'analyse selon le sexe ouvre une perspective fondamentale sur les répercussions différentes selon le sexe et les résultats concrets des politiques concernant particulièrement les personnes réfugiées et la sécurité humaine en général – axées notamment sur la suffisance matérielle, la vulnérabilité et les inégalités croissantes.

Pour donner suite à l'analyse comparative entre les sexes de la question des personnes réfugiées, le gouvernement canadien a édicté des directives officielles visant l'admission fondée sur la persécution du fait du sexe. Or, comme nous l'avons déjà signalé dans ce rapport, ces directives concernent un aspect seulement du processus de détermination du statut de personne réfugiée au Canada. Nous avons également manifesté des réserves quant au risque que le processus ne devienne à la fois sexiste et raciste si les décisions fondées sur ces directives émanent de visions stéréotypées du sexe, de la race et des cultures ethnonationales. Ainsi, les préjugés bien ancrés du caractère particulièrement oppressif des cultures islamiques et hindoues ont eu pour conséquence que les demandes du statut de réfugiée fondées sur la violence familiale des Indo-Antillaises sont plus souvent jugées favorablement que celles des Afro-Antillaises (Razack, 1998). Pour ces raisons, nous avons recommandé une révision périodique des directives et l'élaboration de directives parallèles visant d'autres étapes du processus de détermination du statut de personne réfugiée.

Nos recherches ont mis en évidence des répercussions différentes des événements du 11 septembre 2001 pour les hommes et pour les femmes revendiquant le statut de personne réfugiée. Cette constatation est importante dans une perspective d'analyse de la sécurité humaine. Les hommes sont toujours plus nombreux parmi les personnes qui demandent l'asile et qui s'engagent dans le processus de détermination du statut de personne réfugiée, que ce soit avant ou après le 11 septembre 2001. Nous savons par ailleurs que presque autant de femmes que d'hommes sont sortis des pays sources de personnes réfugiées. Si les hommes représentent près de 70 % des personnes qui revendiquent le statut de personne réfugiée au Canada, alors où sont allées la plupart des femmes réfugiées? Ont-elles été découragées par l'incapacité d'obtenir les documents nécessaires au départ (le passeport, par exemple) ou de trouver des ressources pour fuir et pour payer les droits de transport?

La mobilité varie beaucoup d'un sexe à l'autre, à cause des schémas sexistes de l'isolement et de la division du travail. On peut en déduire que l'application plus stricte des prescriptions relatives aux pièces d'identité et autres documents officiels a sans doute perpétué la prépondérance des hommes, qui souvent ont plus facilement accès à ces documents. Lorsque des membres féminins d'une famille de personnes réfugiées n'ont rien pour prouver leur identité à la frontière ou se heurtent à divers obstacles dans leur quête de documents officiels, elles deviennent des proies faciles pour les fournisseurs clandestins de faux documents, qui souvent sont acoquinés aux passeurs clandestins. C'est l'une des explications probables de la prépondérance des femmes et des petites filles parmi les victimes du trafic de personnes. Les réfugiées, femmes et enfants, qui voyagent seules sont encore plus à risque, ce qui exige une vigilance accrue de la part des fonctionnaires qui les reçoivent, qui doivent être sensibles aux différences entre les sexes.

Les mouvements des demandeuses et des demandeurs d'asile, ainsi que les moyens pris diffèrent énormément selon le sexe. Plus d'hommes arrivent au Canada, mais les femmes se présentent plus souvent aux postes frontaliers terrestres pour demander le statut de réfugiée qu'aux aéroports. Du point de vue de la sécurité humaine, cette différence peut être attribuée à des inégalités quant à l'accès aux ressources et aux moyens de transport, ce qui est tout à fait prévisible puisque les femmes ont moins souvent des titres fonciers ou d'autres biens qu'elles pourraient vendre, hypothéquer ou donner en pot-de-vin à leur départ de leur pays d'origine. Les statistiques disponibles ne font pas de corrélation entre le sexe et la race ou la nationalité, mais nous soupçonnons que le sexe a beaucoup plus d'incidence sur la classe sociale, le revenu ou la situation socioéconomique. Tout concourt à démontrer qu'une grande proportion des demandeuses et des demandeurs d'asile s'en remettent à des passeurs pour atteindre des États industrialisés (Koser, 2003), dont les victimes sont très souvent des femmes. Le réseau passeurs-demandeuses et demandeurs d'asile est donc très sexodifférencié et, partant, il est fortement imprégné par les schémas éminemment sexodifférenciés de la vulnérabilité, de l'inégalité et de l'insécurité. Bref, les lois plus punitives pour réprimer l'immigration ainsi que les mesures de contrôle aux frontières freinent la lutte mondiale contre le trafic de personnes et bafouent les droits des personnes réfugiées (Oxman-Martinez *et al.*, 2001).

Si on se reporte au chapitre 4, beaucoup plus d'hommes qui demandent l'asile sont détenus au Canada aux fins de l'immigration, peut-être parce qu'ils sont plus nombreux au départ. Les hommes jeunes et valides qui présentent des caractéristiques raciales visibles – qu'on associe plus automatiquement à des terroristes – sont les plus susceptibles d'être victimes de profilage lors des contrôles de l'immigration et frontaliers. Le milieu de la défense des personnes réfugiées est très préoccupé par les manifestations de profilage racial au Canada et par les événements qui ont fait la manchette aux États-Unis ces dernières années. **Nous recommandons au gouvernement canadien de faire le suivi du processus décisionnel en matière de détention ainsi que des méthodes d'examen de la recevabilité afin de mettre au jour tout ce qui pourrait être assimilé à du profilage racial. Le suivi des décisions comprendra la ventilation selon divers facteurs déterminants, y compris l'âge, le pays d'origine et le sexe. Les données ainsi recueillies devront être rendues publiques et pourront éventuellement servir de fondement à une révision des politiques advenant le repérage de pratiques assimilables à du profilage racial.**

L'inégalité entre les sexes dans les structures du pouvoir et de la prise de décisions conditionne aussi le processus de détermination du statut de personne réfugiée. En complément de l'intégration des questions liées au sexe au volet de l'équité en emploi, il faudra mettre l'accent sur la sensibilité aux différences sexuelles et culturelles, de même que sur l'éducation antiraciste dans les mécanismes d'embauche, de formation et de promotion du personnel de première ligne (APR et décisionnaires de CIC et de la CISR, entre autres). Idéalement, le personnel chargé des entrevues préliminaires aux frontières et aux aéroports doit être sensible aux différences sexuelles et culturelles, mais il doit également montrer de la compassion et de l'humanité, pour que les demandeuses et les demandeurs du statut de personne réfugiée et leurs familles se sentent accueillis dans la dignité et le respect, sans malveillance et sans suspicion.

Le processus canadien de détermination du statut de personne réfugiée a fait l'objet d'une analyse comparative entre les sexes, certes, mais on n'a pas encore admis le lien avec le programme de la sécurité humaine. En refusant de voir le lien réciproque entre la sécurité humaine des Canadiennes et des Canadiens et celle des personnes réfugiées, on renforce une vision à deux niveaux de la sécurité humaine et, par la même occasion, on va à l'encontre d'une exigence que le gouvernement s'est donnée à lui-même de faire une analyse comparative entre les sexes de toutes ses politiques, y compris celles qui concernent la sécurité humaine. Autrement dit, les exercices d'analyse comparative entre les sexes et d'intégration des considérations liées au sexe perdent toute utilité s'ils s'appliquent à des mesures de protection de la sécurité nationale que l'on tente de faire passer pour des préoccupations concernant la sécurité humaine. **Nous recommandons que l'analyse comparative entre les sexes et l'intégration des considérations liées au sexe fassent partie intégrante des politiques en matière de sécurité humaine et de sécurité nationale, et notamment celles qui visent les personnes migrantes et réfugiées.**

Il est tout à fait possible d'en arriver à un indice de la sécurité humaine qui intègre la dimension du sexe et qui est applicable aux demandeuses et aux demandeurs du statut de personne réfugiée. Un tel indice découlerait en quelque sorte d'une fusion entre les facteurs sous-jacents de la sécurité humaine, l'Indicateur sexospécifique de développement humain et l'Indicateur de l'habilitation des femmes. Voici quelques indicateurs de base pour la mise au point d'un tel indice :

- taux de décisions favorables selon le sexe des demandeuses et des demandeurs du statut de personne réfugiée;
- taux de décisions défavorables selon le sexe des demandeuses et des demandeurs du statut de personne réfugiée;
- taux de détention des demandeuses et des demandeurs du statut de personne réfugiée au Canada, ainsi que selon la situation (personnes seules et personnes avec leur famille);
- accès à des interprètes, hommes et femmes, aux postes frontaliers, aux aéroports et aux bureaux de CIC aux fins de l'entrevue préliminaire;
- accès à des agentes lors de l'entrevue préliminaire sur requête des demandeuses du statut de personne réfugiée à la frontière, à l'aéroport ou au bureau de CIC, et diffusion de l'information sur la possibilité d'une telle requête;

- accès à des services d'assistance juridique et diffusion d'information sur la procédure aux demandeuses et aux demandeurs du statut de personne réfugiée;
- accès à des services et à l'aide sociale, et diffusion d'information sur ces services aux personnes réfugiées nouvellement arrivées;
- délai avant l'octroi du statut de personne réfugiée et le règlement d'une demande de résidence permanente et de parrainage de membres de la famille;
- intégration des personnes réfugiées au marché du travail canadien;
- accès à des logements abordables pour les personnes en attente d'une décision relative au statut de personne réfugiée;
- fréquentation de cours de français ou d'anglais ou des écoles publiques du réseau pour les demandeuses et les demandeurs du statut de personne réfugiée au Canada, les personnes réfugiées parrainées par le gouvernement et les membres de leur famille;
- intégration des demandeuses et des demandeurs du statut de personne réfugiée au Canada et des personnes réfugiées parrainées par le gouvernement aux associations de personnes immigrantes et réfugiées en place, aux réseaux d'entraide, aux associations religieuses, etc.

Résumé

Les cadres législatifs, les politiques et les règlements canadiens qui régissent le processus de détermination du statut de personne réfugiée ne semblent pas conformes aux objectifs clés des programmes canadiens en matière de sécurité humaine et d'égalité des sexes.

La protection des personnes réfugiées, l'une des vertus institutionnelles au Canada, est menacée de toutes parts. Dans la vision actuelle, les personnes réfugiées posent deux types de menace pour l'État, par leurs passages incontrôlés aux frontières et l'importation chez nous des conflits qui font rage dans leurs pays d'origine.

Un nouveau cadre d'analyse de la sécurité humaine, intégrant l'analyse comparative entre les sexes, devra tenir compte des personnes immigrantes et réfugiées – dont les demandeuses et les demandeurs qui vivent au Canada – et de leurs préoccupations si nous voulons en faire un instrument utile et efficace pour toutes les personnes qui résident ici. **Nous recommandons donc au gouvernement canadien d'élargir et d' étoffer la vision fondatrice de l'énoncé de politique *Vivre à l'abri de la peur*, qui tiendrait compte notamment de la sécurité humaine des personnes réfugiées, chez nous et à l'étranger, de leurs craintes, de leurs besoins et de la vulnérabilité qui sont leur quotidien.** Un discours officiel qui perpétue une conception hiérarchique de la sécurité nationale et humaine et une double définition de ce que représente cette sécurité humaine – selon que l'on ait la citoyenneté canadienne ou non – érode les fondements conceptuels de la sécurité humaine, porteurs d'un espoir de changement, et alimente le cynisme grandissant de la population à l'égard de ce concept.

8. CONCLUSIONS

La *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* prévoit l'analyse comparative entre les sexes dans les rapports annuels sur les activités découlant de la Loi, ce qui ne s'était jamais fait au Canada. Nous avons tenté de voir comment le Canada s'acquitte de cet engagement pour ce qui est de ses activités de détermination du statut de personne réfugiée. Selon ce que nous avons pu observer, on a amorcé une certaine planification en vue de l'analyse, mais il y a encore loin de la coupe aux lèvres.

La question du sexe est traitée assez différemment par les trois organismes qui influent directement sur l'expérience des personnes réfugiées au Canada. La CISR a déjà incorporé cette dimension dans sa culture organisationnelle, de différentes façons. Citoyenneté et Immigration Canada, pour sa part, a commencé à réfléchir sur l'incidence du sexe dans ses activités. L'ASFC n'est pas très avancée. Pourtant, ce tout nouvel organisme, créé huit ans après la publication du *Plan fédéral pour l'égalité entre les sexes*, aurait pu intégrer l'analyse comparative entre les sexes dès le début de ses activités. L'ASFC est investie de responsabilités clés par la LIPR et rien ne justifie qu'elle ne soit pas tenue aux mêmes obligations de compte rendu que CIC.

La CISR a fait office de précurseur dans le monde avec ses directives concernant la persécution fondée sur le sexe. Cet instrument phare pour les femmes aspirant au statut de réfugiée est bien implanté au sein de la CISR. Seulement, les directives concernent un aspect seulement de l'expérience de ces femmes au Canada. Le processus s'enclenche dès lors qu'elles manifestent leur intention de faire une demande, et il se termine quand elles sont enfin résidentes permanentes et que leur famille est réunifiée, ou quand elles quittent le Canada. Tout au long de la démarche, les politiques, les procédures, les règles et les processus mis en cause tiennent très rarement compte de la persécution du fait du sexe. Certaines de nos recommandations visent l'amélioration des processus d'élaboration et de mise en oeuvre des directives, mais la plupart portent sur d'autres aspects du processus qui touchent les femmes avant l'entrée dans la salle d'audience et après le départ de celle-ci. Les directives ne règlent pas tous les enjeux liés au sexe dans le processus de détermination du statut de personne réfugiée.

Vulnérabilité, complexité et inconstance sont les thèmes pivots de notre analyse. La vulnérabilité occupe une place centrale : quiconque s'engage dans un processus de détermination du statut de personne réfugiée est vulnérable, que l'issue soit favorable ou non. L'analyse féministe permet de faire ressortir cette dimension, bien que le sexe ne soit souvent que l'un des facteurs entrecroisés de la vulnérabilité. La complexité est tout aussi déterminante étant donné les multiples façons dont l'expérience peut être facilitée ou au contraire compliquée, des nombreux paliers décisionnels ainsi que des divers points d'intersection dans le processus. Le dernier thème est l'inconstance, si présente dans le processus : pendant nos deux années de recherche, nous avons vu toutes sortes de modifications à effet cumulatif.

Malgré l'espoir de changement suscité par la LIPR, notre nouvelle hantise pour la sécurité et l'efficacité a empiré les choses. Les femmes et les hommes qui demandent la protection du Canada sont plus vulnérables qu'avant, aux prises avec un processus d'une complexité inouïe et des menaces constantes de changement. Le pire qui pourrait arriver est que les prochains changements n'aient rien à voir avec les besoins réels des demandeuses et des demandeurs du statut de personne réfugiée, qu'ils servent tout simplement à rassurer les gouvernements et le public, ignorant de la réalité puisque personne ne veut lui donner l'heure juste.

Le rapport contient 79 recommandations, dont la liste figure en annexe A.

ANNEXE A : SOMMAIRE DES RECOMMANDATIONS

Les recommandations formulées au fil des chapitres sont regroupées par thème ci-dessous. La numérotation continue ne correspond pas à l'ordre d'apparition dans le rapport. Chaque recommandation est énoncée une seule fois, mais certaines auraient pu figurer dans plus d'une catégorie.

I. Analyse comparative entre les sexes du processus de détermination du statut de personne réfugiée au Canada

1. que la ou le ministre de Sécurité publique et Protection civile se conforme aux obligations que lui confère l'alinéa 94(2)f) de la LIPR et fasse rapport au Parlement.
2. que CIC, SPPCC/l'ASFC et la CISR élabore des normes fondées sur les pratiques exemplaires en matière d'ACS.
3. que l'ASFC crée une unité d'ACS pour l'aider à remplir les obligations que lui confèrent le Plan fédéral pour l'égalité entre les sexes et le paragraphe 94(2) de la LIPR.
4. que la CISR affecte une ou un membre de la haute direction à la supervision des activités d'ACS dans ses domaines de compétence et de responsabilité.
5. que CIC et l'ASFC se dotent d'un plan de travail annuel permanent d'analyse des répercussions selon le sexe de la LIPR ainsi que des politiques et des activités de leurs organismes respectifs, et que les deux rendent compte des progrès et des failles par rapport aux objectifs fixés.
6. que l'ACS effectuée par CIC, l'ASFC et la CISR tiennent compte des sources multiples de l'oppression et de la marginalisation qui jalonnent la vie et l'expérience des personnes réfugiées ainsi que des demandeuses et des demandeurs de ce statut. Tous ces facteurs devraient être pris en compte dans l'analyse comparative entre les sexes menée par un ministère, une agence ou un tribunal.
7. que les ministres de CIC et de SPPCC ciblent les secteurs prioritaires de recherche et d'analyse auxquels s'intéresseront leurs unités d'ACS respectives.

II. Collecte de données à l'appui de politiques intégrant la dimension des différences entre les sexes

Une bonne partie de nos recommandations ont trait à la collecte de données parce que nous avons constaté que, dans maints domaines, l'analyse systématique des répercussions selon le sexe est impossible. Nous avons résisté à la tentation de formuler une recommandation générale unique visant la collecte de données supplémentaires ventilées selon le sexe, pour deux raisons. Tout d'abord, la ventilation selon le sexe des données existantes ne règlera pas tout et, par ailleurs, il nous est apparu plus approprié d'exposer précisément le type de

données qui sont nécessaires pour répondre à nos questions. Quand les recommandations sont précises, nous évitons aux organismes d'avoir à interpréter comment des généralités s'appliquent à leur situation. De plus, c'est une façon pour nous d'insister sur la pénurie d'information. Dans cet esprit, nous recommandons :

8. que CIC et l'ASFC affectent des ressources à la collecte et à l'analyse de données qui seront le fondement des rapports annuels exigés par la Loi.
9. plus précisément, que CIC augmente le budget de l'Unité d'ACS afin de lui permettre de mieux remplir son mandat et ses objectifs en matière de formation et de compte rendu.
10. que CIC publie les résultats de ses activités de suivi et de collecte des statistiques liées au processus de détermination du statut de personne réfugiée au Canada, aux termes d'un engagement pris dans le tableau sur l'ACS du projet de loi C-11 (antécédent de la LIPR) et dans celui qui porte sur le premier train de règlements.
11. que l'on fasse un suivi immédiat auprès des personnes interdites de territoire, en prévoyant la ventilation selon le sexe des données.
12. que l'ASFC recueille des données sur les mesures de renvoi temporaire, y compris le nombre exact de cas et les personnes visées, la ventilation des données selon le sexe et d'autres données démographiques telles que l'âge et le pays d'origine.
13. que tout soit mis en oeuvre pour recueillir des statistiques plus détaillées sur les demandes au motif de la persécution fondée sur le sexe, le pays d'origine et le taux d'accueil des demandes par le Canada.
14. qu'on fasse un suivi étroit des répercussions continues de l'Entente pour les femmes et les hommes.
15. que CIC et l'ASFC commencent immédiatement à recueillir et à diffuser les données ventilées selon le sexe nécessaires sur les motifs de détention.
16. que le motif de détention soit intégré aux statistiques recueillies lorsque des demandeuses et des demandeurs du statut de personne réfugiée sont en cause, ainsi que le nombre moyen de jours de détention pour ces personnes en particulier.
17. que des données sur les taux de fuite soient recueillies afin d'évaluer si la détention a une quelconque influence sur la soumission aux formalités de l'immigration.
18. que la CISR et l'ASFC fassent le suivi des sommes exigées en cautionnement et de la capacité à acquitter ces sommes selon le sexe.
19. que l'ASFC recueille des données sur les schémas de détention quand des familles sont en cause.

20. que les données statistiques sur le délai de réunification des familles intègrent des données ventilées selon le sexe de la personne qui est demandeur principale ou demandeur principal et des personnes parrainées.
21. que le nouveau processus de la voie rapide fasse l'objet d'un suivi (y compris la collecte de données sur le sexe de la personne qui est demandeur principale ou demandeur principal) et que les résultats soient diffusés.
22. que des données plus détaillées et ventilées selon le sexe soient recueillies et diffusées en ce qui a trait aux mesures de renvoi.
23. que des statistiques soient recueillies sur les demandeuses et les demandeurs du statut de personne réfugiée déboutés qui sollicitent un ERAR.
24. que les demandes fondées sur des motifs humanitaires déposées par une demandeur ou un demandeur du statut de personne réfugiée débouté fassent l'objet d'un suivi. Les statistiques devront être ventilées selon le sexe et recoupées selon le taux de décisions favorables.
25. que le processus de dépôt de certificat de sécurité, très nettement sexodifférencié, fasse l'objet d'un suivi et d'une analyse afin de déterminer si des stéréotypes sont en cause. Les décisions doivent tenir compte du fait que le profil « de risque pour la sécurité » est plus facilement attribué aux hommes.

III. Modifications législatives

Des recommandations figurant sous d'autres en-têtes auraient pu se retrouver ici. Cependant, nous avons choisi de regrouper dans la présente section seulement les recommandations dont la mise en oeuvre exige une modification législative.

26. que le Canada se retire de l'Entente sur les tiers pays sûrs.
27. que tant que le Canada sera partie à l'Entente, qu'elle ne s'applique pas aux femmes qui font une revendication au motif de la persécution fondée sur le sexe.
28. que seulement les demandeuses et les demandeurs principaux du statut de personne réfugiée soient interdits de réitérer leur demande. Nous recommandons en outre que, si la conjoncture a manifestement changé dans un pays, ce critère d'irrecevabilité soit aboli pour ses ressortissantes et ses ressortissants.
29. que la CISR revienne à la formule précédente des tribunaux à deux commissaires.
30. qu'un mécanisme d'examen des motifs humanitaires intervienne « dès l'arrivée », qui pourrait être associé au contrôle au point d'entrée, pour économiser des ressources et permettre un rayonnement humanitaire véritable de cette Loi.

IV. Recommandations visant la période avant la soumission de la demande

31. les personnes retenues pour une longue période avant l'entrevue préliminaire soient placées dans une pièce convenable et qu'on leur procure de la nourriture, de l'eau et, le cas échéant, des couches pour leurs jeunes enfants.
32. que la formation sur les techniques d'entrevue aux frontières parle de la difficulté possible pour quelqu'un de raconter son itinéraire, même si elle est une personne réfugiée.
33. des politiques et des procédures soient adoptées et que la formation requise soit donnée au personnel de l'ASFC pour que les agentes et les agents de l'immigration aux points d'entrée soient sensibles aux besoins et à la réalité des femmes qui parviennent à nos frontières. Il est recommandé en outre de poster des spécialistes à chaque point d'entrée à qui on aura donné une formation sur la persécution fondée sur le sexe et qui pourront venir en aide aux femmes et à leurs enfants si besoin est.
34. les personnes qui subissent l'entrevue de détermination de la recevabilité puissent confier leurs enfants aux soins de quelqu'un d'autre.
35. les femmes puissent se faire interroger par des femmes. Elles devraient pouvoir en faire la demande et, si aucune agente n'est disponible, l'entrevue devrait être remise.
36. dans la mesure du possible, les interprètes soient des femmes lorsque c'est une femme qui subit l'entrevue. Les femmes devraient pouvoir en faire la demande et, si aucune interprète femme n'est disponible, l'entrevue devrait être remise.
37. que les agentes et les agents de l'immigration remettent une liste à jour des ressources communautaires offertes aux demandeuses et aux demandeurs du statut de personne réfugiée, qui comprendra notamment les services destinés aux femmes et aux enfants, ainsi que les services offerts dans la langue maternelle des personnes intéressées.
38. que les directives concernant la persécution fondée sur le sexe soient adaptées afin qu'elles puissent être appliquées à l'étape de l'examen de la recevabilité. Nous recommandons que la formation sur la collecte d'information auprès de personnes vulnérables, parmi lesquelles se trouvent des femmes, soit donnée à toutes les personnes appelées à intervenir dans le processus.
39. que les demandeuses et les demandeurs qui font leur demande à la frontière aient accès à une avocate ou à un avocat spécialisé en droit des personnes réfugiées. On pourrait avoir recours à une liste d'avocates ou d'avocats de service ou instaurer une ligne téléphonique spéciale. Il faudra prévoir les services d'interprétation nécessaires.

V. Détention

40. que la politique de traitement accéléré des demandes du statut de personne réfugiée des personnes détenues soit examinée dans une optique d'efficacité optimale.
41. que le délai de détention préalable à l'audience soit fixé par voie législative (à 90 jours, par exemple) et que la poursuite de la détention soit possible seulement si des circonstances exceptionnelles prévues le justifient et si la demandeur ou le demandeur a sollicité un prolongement afin de terminer ses préparatifs pour l'audience.
42. que les demandeuses et les demandeurs du statut de personne réfugiée mis en détention aient accès aux services d'une avocate ou d'un avocat aux frais de l'État sans exception et sans égard aux conditions d'admissibilité aux régimes d'aide juridique.
43. que l'ASFC veille à l'uniformité des règles et des politiques relatives au traitement des demandeuses et des demandeurs du statut de personne réfugiée envoyés dans un centre de détention de l'immigration ou dans une prison provinciale.
44. que le gouvernement canadien fasse un suivi du processus décisionnel en matière de détention ainsi que des méthodes d'examen de la recevabilité afin de mettre au jour tout ce qui pourrait être assimilé à du profilage racial. Le suivi des décisions comprendra la ventilation selon divers facteurs déterminants, y compris l'âge, le pays d'origine et le sexe. Les données ainsi recueillies devront être rendues publiques et pourront éventuellement servir de fondement à une révision des politiques advenant le repérage de pratiques assimilables à du profilage racial.

VI. Audiences

45. que les commissaires puissent interroger les demandeuses et les demandeurs séparément lors d'une instance conjointe, suivant certaines prescriptions pertinentes
46. que les conseils et toutes les personnes qui conseillent des personnes réfugiées recommandent que l'homme et la femme soient conseillés par des spécialistes séparés lorsque la persécution fondée sur le sexe est en cause.
47. que soient ajoutées à la liste des demandes ne se prêtant pas à une audition par vidéoconférence celles qui impliquent la persécution fondée sur le sexe.
48. l'examen exhaustif d'un échantillon de dossiers ayant donné lieu à une intervention ministérielle afin de mieux comprendre les origines de ces interventions.
49. que les agentes et les agents de protection des personnes réfugiées ne soient pas les premiers à poser les questions lors de l'audience.
50. que la CISR fasse le suivi des requêtes concernant la constitution d'un tribunal sensible aux questions liées au sexe et de leur issue.

- 51. que les directives concernant la persécution fondée sur le sexe soient revues immédiatement et de procéder par la suite à une révision aux cinq ans.
- 52. que les directives fondée sur le sexe intègrent de l'information sur l'utilisation des rapports psychologiques et médicaux.

VII. Recommandations visant la période postérieure à la demande

- 53. que la résidence permanente soit octroyée simultanément avec le statut de personne réfugiée, ou dans les 60 jours d'une issue favorable du processus de détermination du statut de personne réfugiée non contestée en appel par la ou le ministre.
- 54. que les demandeuses et les demandeurs du statut de personne réfugiée dans le besoin soient dispensés des frais liés à la demande.
- 55. que les parents des personnes réfugiées d'âge mineur ou qui sont de jeunes adultes soient inclus dans la définition de « membres de la famille » aux fins du parrainage. Nous recommandons en outre que les frais afférents à ces demandes de parrainage soient abolis et que le traitement soit accéléré pour favoriser une réunification rapide des familles.
- 56. que les retards de traitement ne servent pas de moyen pour exclure les « membres de la famille » qui sont des enfants qui ont dépassé 22 ans en cours de traitement de la demande (et que les exceptions prescrites dans le Règlement ne visent pas).
- 57. que les échéances liées au dépôt des demandes fassent l'objet d'un suivi en vue de déterminer si elles empêchent ou retardent l'acquisition du droit de résidence permanente pour les personnes réfugiées et la réunification de leur famille.
- 58. que les crédits affectés au traitement des demandes de résidence permanente ainsi qu'aux bureaux des visas à l'étranger soient augmentés pour favoriser la réunification des familles.
- 59. que des mesures de responsabilisation soient instaurées en vue d'éviter les retards dans le traitement des demandes de résidence permanente et de parrainage qui sont dus au défaut de fonctionnaires de procéder aux contrôles de sécurité ou de communiquer toute faille dans les dossiers aux demandeuses et aux demandeurs.
- 60. les personnes réfugiées reconnues puissent demander un numéro d'assurance sociale permanent et travailler sans permis.
- 61. dans la foulée de la recommandation formulée par le Conseil canadien pour les réfugiés dans le rapport *Plus qu'un cauchemar*, que « les conjoints et les enfants reconnus personnes réfugiées au Canada soient immédiatement ramenés au Canada, afin que leur dossier soit traité ici ».
- 62. que la Section d'appel des réfugiés soit créée immédiatement.

- 63. que les motifs des décisions relatifs aux ERAR soient examinés.
- 64. que des directives sur la persécution fondée sur le sexe soient formulées aux fins des ERAR.
- 65. que la formation sur l'application des ERAR soit inspirée de l'expérience et des ressources de la CISR.
- 66. que la norme de preuve applicable aux ERAR soit la même que pour les décisions du processus de détermination du statut de personne réfugiée.
- 67. que les directives relatives aux motifs humanitaires reposent sur de véritables considérations humanitaires.

VIII. Soutien communautaire

- 68. que l'ASFC et CIC poursuivent leur collaboration avec le secteur communautaire afin de garantir la diffusion d'une information complète sur les services communautaires le plus rapidement possible, en accordant une importance particulière aux services destinés aux femmes victimes d'agressions sexuelles et de violence familiale.
- 69. que le financement des services essentiels soit augmenté, en reconnaissance de leur importance primordiale pour les demandeuses et les demandeurs du statut de personne réfugiée au Canada.
- 70. que le gouvernement fédéral fournisse le financement nécessaire à l'exploitation de refuges pour les demandeuses et les demandeurs du statut de personne réfugiée dans toutes les villes où la CISR tient audience.
- 71. que l'Association du Barreau canadien et les programmes provinciaux de formation juridique permanente continuent d'offrir une formation spécialisée en droit des personnes réfugiées et augment l'offre.
- 72. qu'une formation similaire soit obligatoire pour les consultantes et les consultants en immigration.
- 73. que le coût des rapports psychologiques et médicaux soit entièrement remboursé.
- 74. que les frais de représentation juridiques soient entièrement remboursés aux demandeuses et aux demandeurs du statut de personne réfugiée.

IX. Vers l'égalité

- 75. que le gouvernement assure que le nombre de femmes dépasse celui des hommes parmi les personnes réfugiées prises en charge par le gouvernement.

76. que le gouvernement informe les organismes parrains ou pouvant le devenir de l'écart entre les hommes et les femmes dans la catégorie des personnes réfugiées prises en charge par le gouvernement.
77. que le gouvernement analyse les disparités entre les sexes dans le programme des personnes réfugiées prises en charge par le gouvernement.
78. que l'analyse comparative entre les sexes et l'intégration des considérations liées au sexe fassent partie intégrante des politiques en matière de sécurité humaine et de sécurité nationale, et notamment celles qui visent les personnes réfugiées.
79. que le gouvernement canadien élargisse et étoffe la vision fondatrice de l'énoncé de politique *Vivre à l'abri de la peur*, qui tiendrait compte notamment de la sécurité humaine des personnes réfugiées, chez nous et à l'étranger, de leurs craintes, de leurs besoins et de la vulnérabilité qui sont leur quotidien.

**ANNEXE B : RÉSULTATS DES DEMANDES DU STATUT DE PERSONNE
RÉFUGIÉE SELON LE SEXE, de 1989 à 2003**

Période	Demandes régliées	Décisions favorables	Décisions défavorables	Désistements	Demandes retirées – autres	Taux (%) de décisions favorables
Janv. - sept. 2003						
Femmes	12 919	5 718	5 232	1 024	945	44
Hommes	17 789	6 834	7 836	1 873	1 246	38
2002						
Femmes	13 376	6 637	4 306	1 069	1 364	50
Hommes	19 292	8 585	6 800	2 013	1 894	45
2001						
Femmes	11 261	5 539	3 663	883	1 176	49
Hommes	17 106	7 815	5 888	1 767	1 636	46
2000						
Femmes	11 035	5 699	3 656	855	825	52
Hommes	17 856	8 289	6 543	1 819	1 205	46
1999						
Femmes	10 660	5 283	3 373	1 148	856	50
Hommes	17 301	7 685	6 008	2 454	1 144	44
1998						
Femmes	11 519	5 309	3 863	1 434	913	46
Hommes	17 828	7 602	6 372	2 637	1 217	43
1997						
Femmes	10 056	4 218	3 573	1 187	1 078	42
Hommes	14 699	5 797	5 427	2 169	1 306	39
1996						
Femmes	8 489	3 966	2 669	1 127	727	47
Hommes	13 309	5 576	4 350	2 254	1 129	42
1995						
Femmes	6 408	3 857	1 412	664	475	60
Hommes	10 417	5 677	2 531	1 459	750	54
1994						
Femmes	9 768	6 195	2 387	559	627	63
Hommes	15 013	8 573	4 054	1 414	972	57
1993						
Femmes	11 280	5 623	3 853	636	1 168	50
Hommes	18 257	7 989	7 378	1 576	1 314	44
1992						
Femmes	10 401	6 581	3 059	227	534	63
Hommes	17 324	9 799	6 522	538	465	57
1991						
Femmes	9 620	6 929	2 163	191	337	72
Hommes	18 310	12 140	5 335	461	374	66
1990						
Femmes	4 487	3 564	828	36	59	79
Hommes	8 926	6 741	1 896	156	133	76
1989						
Femmes	1 705	1 470	203	7	25	86
Hommes	3 904	3 264	544	37	59	84

Source : Tableau créé à partir de données fournies par la CISR.

ANNEXE C : TABLEAU COMPARATIF DES RÉFORMES LÉGISLATIVES

Le tableau qui suit résume les principales modifications législatives et réglementaires, ainsi que les modifications aux règles et aux politiques connexes qui encadrent le processus de détermination du statut de personne réfugiée au Canada prévu dans la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*. Le tableau est à jour en mars 2005. Les documents cités en renvoi sont énumérés à la fin de l'annexe.

Abréviations

IA - <i>Loi sur l'immigration</i> RI - <i>Règlement sur l'immigration, 1978</i> SSR - Section du statut de réfugié SA - Section d'arbitrage Règles - Règles de la SSR ACR - Agente ou agent chargé de la revendication	LIPR - <i>Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés</i> RIPR - <i>Règlement sur l'immigration et la protection des réfugiés</i> SPR - Section de la protection des réfugiés SI - Section de l'immigration Règles - Règles de la SPR APR - Agente ou agent de protection des réfugiés
DSPR - Demandeur ou demandeur du statut de personne réfugiée CIC - Citoyenneté et Immigration Canada ASFC - Agence des services frontaliers du Canada PDE - Point d'entrée CMD - Contrôle des motifs de la détention Prés. - Présidente ou président de la CISR FRP - Formulaire de renseignements personnels ERAR - Examen des risques avant renvoi CDNRSRC - Catégorie des demandeurs non reconnus du statut de réfugié au Canada CH - Considérations humanitaires RP - Résidence permanente; résidente ou résident permanent	

Objets et mise en application

Modifications Objets nouveaux et distincts relatifs aux personnes réfugiées : - reconnaître que le programme pour les réfugiés vise avant tout à sauver des vies et à protéger les personnes de la persécution; - mettre en place une procédure équitable et efficace qui soit respectueuse, d'une part, de l'intégrité du processus canadien d'asile et, d'autre part, des droits et des libertés fondamentales reconnus à tout être humain; - encourager l'autonomie et le bien-être socioéconomique des personnes réfugiées en facilitant la réunification de leurs familles au Canada. Nouvelles exigences de mise en application de la LIPR, qui ont pour effet notamment : - de promouvoir les intérêts du Canada sur les plans intérieur et international; - d'encourager la responsabilisation et la transparence par une meilleure connaissance des programmes d'immigration et de ceux pour les réfugiés; - de se conformer aux instruments internationaux portant sur les droits de l'homme dont le Canada est signataire.	
Sous le régime de la LI Art. 3 : objectifs de l'immigration relatifs à la détermination du statut de personne réfugiée : - normes d'admission conformes à la <i>Charte canadienne des droits et libertés</i>; - conformité du Canada à ses obligations juridiques internationales concernant les personnes réfugiées.	Sous le régime de la LIPR Objets relatifs aux personnes réfugiées : par. 3(2) Mise en application : par. 3(3)

Point d'entrée – Mise en application et contrôles

Modifications La ou le ministre peut communiquer ses instructions sur l'exécution d'un contrôle, auxquelles l'agente ou l'agent doit se conformer. La ou le ministre peut ordonner un renvoi temporaire vers les États-Unis si un contrôle ne peut être exécuté. Remarque : La responsabilité des contrôles au PDE a été transférée de CIC à l'ASFC.	
Sous le régime de la LI Aucune disposition équivalente Aucune disposition équivalente	Sous le régime de la LIPR Instructions de la ou du ministre : par. 15(4) Renvois temporaires : R. 41 Création de l'ASFC : Décret, 12 déc. 2003

Détention

Modifications La détention peut être décrétée dans le cas des étrangères et des étrangers se trouvant au Canada et qui refusent ou qui ne sont pas en mesure de prouver leur identité. La détention de personnes mineures constitue une mesure de dernier recours.	
Sous le régime de la LI Par. 103.1(1) : détention au motif de l'identité restreinte aux personnes qui veulent venir au Canada Aucune disposition équivalente	Sous le régime de la LIPR Détention au motif de l'identité : art. 55 Détention de personnes mineures : art. 60

Contrôle des motifs de la détention

Modifications Nouvelles règles de cohérence des contrôles des motifs de la détention – les CMD, sans égard au motif, sont exécutés après 48 heures, 7 jours et 30 jours. Les audiences relatives aux CMD ou les enquêtes mettant en cause des DSPR se déroulent à huis clos. Remarque : Désormais, c'est la ou le ministre de Sécurité publique et Protection civile qui est représenté aux contrôles des motifs de la détention.	
Sous le régime de la LI Par. 103.1(2) : détention au motif de l'identité ou de l'interdiction de territoire exigeait un CMD aux 7 jours Par. 29(1) : audiences publiques de la SA, sauf s'il y a requête d'audience à huis clos Par. 29(2) et (3) : audiences à huis clos; si l'arbitre est convaincue ou convaincu qu'il y a menace pour la vie, pour la liberté ou la sécurité de la personne, ordonnance de confidentialité Par. 103(9) : audiences publiques pour les CMD	Sous le régime de la LIPR Échelonnement des CMD : art. 57 CMD des DSPR à huis clos : al. 166c) La SI peut, sur requête ou de son propre chef, instruire une audience en public : art. 166(d)

Poursuite de la détention et mise en liberté

Modifications Les personnes détenues au motif de l'identité doivent être remises en liberté, sauf si la SI est convaincue que l'identité n'a pas été établie <i>et</i> que la personne n'a pas offert une coopération raisonnable <i>ou</i> que la ou le ministre fait le nécessaire pour établir l'identité. Les règlements peuvent comprendre des dispositions relatives aux motifs de la mise en liberté, aux critères dont la Section et l'agente ou l'agent doit tenir compte, ainsi que les éléments particuliers à prendre en compte pour la détention des personnes mineures. Les règlements établissent les critères à prendre en compte par la SI pour décréter la détention ou la mise en liberté d'une personne détenue sous l'un des trois motifs : risque de fuite; menace pour le public ou identité. La SI doit examiner d'autres facteurs, y compris la durée de la détention et les autres avenues possibles. Les règlements énoncent les éléments particuliers relatifs à la détention de personnes mineures. Les demandes de titres de voyage ne peuvent être divulguées aux fonctionnaires du pays d'origine d'une ou d'un DSPR tant qu'une mesure de renvoi n'est pas exécutoire.	
--	--

Sous le régime de la LI Par. 103.1(5) – poursuite de la détention au motif de l'identité si l'arbitre est convaincue ou convaincu que la ou le ministre a fait le nécessaire pour l'établir Aucune disposition équivalente Aucune disposition, directive administrative ou pratique courante équivalente Aucune disposition équivalente; se reporter à <i>Sahin</i> Aucune disposition équivalente Aucune disposition équivalente	Sous le régime de la LIPR Fardeau de la preuve en cas de détention au motif de l'identité : al. 58(1)d) Élaboration des règlements : art. 61 Critères à prendre en compte : R. 244 Motif : risque de fuite : R. 245 Motif : menace pour le public : R. 246 Motif : identité : R. 247 Autres facteurs : R. 248 Éléments particuliers relatifs aux pers. min. : R. 249 Titres de voyage : R. 250
--	--

Irrecevabilité de la demande du statut de personne réfugiée

Modifications Les demandes réitérées ne sont pas recevables.	
Sous le régime de la LI Art. 46.01 : possibilité de soumettre une deuxième demande après un refus, moyennant une absence du Canada de 90 jours au moins	Sous le régime de la LIPR Demandes réitérées : al. 101(1)b)
Modifications Une demande est irrecevable si une demande précédente a été prononcée irrecevable, a été retirée ou s'il y a eu désistement.	
Sous le régime de la LI S.-al. 46.01(1)c)(i) : désistement – demande recevable après une absence de 90 jours du Canada S.-al. 46.01(1)c)(ii) : demande irrecevable – réexamen de la recevabilité après une absence de 90 jours du Canada Aucune interdiction concernant la réitération	Sous le régime de la LIPR Demandes prononcées irrecevables, retirées ou désistement : al. 101(1)c)
Modifications De nouveaux critères uniformes de l'irrecevabilité ont trait aux motifs de la sécurité, d'atteinte aux droits de la personne ou internationaux ou de grande criminalité. La criminalité organisée a été ajoutée à titre de motif distinct d'irrecevabilité.	
Sous le régime de la LI S.-al. 46.01(1)e)(i) – irrecevabilité pour grande criminalité s'il y a avis de « danger » S.-al. 46.01(1)e)(ii) – irrecevabilité pour menace à la sécurité ou atteinte aux droits de la personne ou internationaux s'il y a avis du caractère « contraire à l'intérêt public » Criminalité organisée subsumée sous grande criminalité	Sous le régime de la LIPR Irrecevabilité pour menace à la sécurité, atteinte aux droits de la personne ou internationaux, grande criminalité ou criminalité organisée : al. 101(1)f)

Désistement de la demandeur ou du demandeur du statut de personne réfugiée

Modifications Aucune audience sur le désistement n'est requise si la ou le DSPR ne fournit pas ses coordonnées ni son FRP dans les 28 jours après avoir reçu le formulaire. Ainsi, la SPR peut prononcer un désistement sans que la ou le DSPR ait la possibilité de s'expliquer.	
Sous le régime de la LI Règle 32(1) – avis d'audience sur le désistement dans tous les cas	Sous le régime de la LIPR Aucune audience requise : Règle 58(1)

Tiers pays sûr

Modifications Dans le cas des personnes qui arrivent d'un « tiers pays sûr » désigné, la demande du statut de personne réfugiée n'est pas recevable par la CISR. Le tiers pays sûr doit respecter la <i>Convention contre la torture</i> . Remarque : L'Entente sur les tiers pays sûrs entre le Canada et les États-Unis est entrée en vigueur le 29 décembre 2004.	
Sous le régime de la LI Al. 46.01(1)b) – irrecevabilité Aucune obligation de conformité à la CCT	Sous le régime de la LIPR Irrecevabilité : al. 101(1)e) Conformité à la CCT : par. 102(2)

Formulaire de renseignements personnels (FRP)

Modifications Le délai maximum est de 28 jours pour la soumission du FRP (délai ferme). Le FRP ne peut pas être télécopié (ni envoyé par courrier électronique). Nouvelles exigences relatives au contenu du FRP : la personne intéressée doit fournir ses adresses des 20 dernières années; elle doit également soumettre tous les documents aux autorités américaines si elle est arrivée aux États-Unis en premier, ainsi que tous les dossiers médicaux ou psychologiques. Nouvelles exigences relatives aux déclarations : - Les DSPR doivent signer une déclaration confirmant la véracité, l'intégralité et la rectitude de l'information donnée, en sachant que la déclaration a la même valeur que si elle avait été faite sous serment. - Les interprètes signent une déclaration attestant leur connaissance d'une langue et leur capacité de communiquer efficacement avec la ou le DSPR, lequel a reçu une traduction de tous les formulaires et de tous les documents pertinents et lui a confirmé comprendre tout ce qui avait été traduit. Une nouvelle directive concernant la procédure d'extension du délai de soumission des FRP a été adoptée.	
Sous le régime de la LI Règle 14(2)b) : 28 jours + 7 jours si le FRP est posté, ce qui porte le délai en vigueur à 35 jours Règle 35(1) – télécopie autorisée des FRP Règle 14(1), annexe 1 : contenu des FRP – adresses des 10 dernières années (obligation originale modifiée puis rétablie sous le régime de la LIPR) Règle 14(1)w) : déclaration signée par la ou le DSPR attestant que, selon sa connaissance et ses convictions, le contenu est vrai et complet Règle 14(1)x) : déclaration signée par la ou le DSPR attestant sa compréhension du contenu des documents et des formulaires qui lui ont été traduits Aucune directive équivalente	Sous le régime de la LIPR Délai de 28 jours : Règle 6(2) Interdiction de télécopier un FRP : Règle 6(1) Contenu du FRP : Règle 1, annexe 1 Déclaration de la ou du DSPR : Règle 5(1) Déclaration de l'interprète : Règle 5(3) Soumission du FRP – désistement : Directive 5 de la présidence

Pouvoirs de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié

Modifications

La présidente ou le président de la CISR jouit de pouvoirs administratifs accrus :

- désignation des commissaires des diverses sections;
- affectation des fonctions administratives aux commissaires;
- répartition du travail aux commissaires;
- supervision de l'efficacité des commissaires;
- établissement des orientations jurisprudentielles;

La présidente ou le président de la CISR n'est plus tenu de déposer un rapport annuel des activités de la Commission à la Chambre des communes.

Sous le régime de la LI

Par. 59(1) : désignation des commissaires de la SSR par la gouverneure ou le gouverneur en conseil

Par. 63.3(2) : désignation des commissaires de la SA aux termes de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*

Aucune disposition équivalente dans la Loi

Aucune disposition équivalente dans la Loi

Aucune disposition équivalente dans la Loi

Aucune disposition équivalente dans la Loi

Art. 66 : rapport annuel

Sous le régime de la LIPR

Affectation à la Section : al. 153(1)b)

Fonctions administratives : al. 153(1)c)

Répartition du travail : al. 153(1)f)

Efficacité : al. 153(1)g)

Orientations jurisprudentielles : al. 153(1)h)

Aucune disposition équivalente dans la Loi

Pouvoirs discrétionnaires de la SPR

Modifications

La SPR peut agir sans attendre la demande de quelque partie.

La SPR peut modifier les obligations découlant de ses règles.

La SPR peut prolonger ou raccourcir les délais.

La SPR peut de son propre chef instruire publiquement une audience.

La SPR a plus de latitude concernant la séparation des demandes conjointes.

Sous le régime de la LI

Aucune disposition équivalente dans les règles

Aucune disposition équivalente dans les règles

Règle 38 – délai prolongé ou raccourci sur requête d'une partie ou de l'ACR

Par. 69(2) – ouverture d'une audience au public sur requête d'une personne du public

Règle 10(3) : probabilité d'injustice comme seul critère emportant l'audition distincte des demandes

Sous le régime de la LIPR

De son propre chef : Règle 69(a)

Exigences des règles : Règle 69(b)

Prolongation ou raccourcissement du délai : Règle 69(d)

Audience publique : par. 166(b)

Séparation des demandes – la SPR doit examiner les critères pertinents : Règle 50(5)

Motifs de protection

Modifications

Des motifs élargis ont été ajoutés : risque de torture ou pour la vie, ainsi que risque de peines ou de traitements cruels et inusités.

Une nouvelle politique relative à la production des cartables nationaux de documentation du pays d'origine a été adoptée.

Sous le régime de la LI

Par. 2(1) : application de la Convention sur les réfugiés; pas de motifs élargis

Pris en compte pour les demandes dans la CDNRSRC, non prévus dans la Loi

Aucune politique équivalente

Sous le régime de la LIPR

Motifs élargis

- Risque de torture : al. 97(1)a)

- Risque pour la vie, etc. : al. 97(1)b)

Documents du pays d'origine : Politique de la présidence, 2003-08

Règles relatives au processus de détermination du statut de personne réfugiée

Modifications Une nouvelle procédure de demande de réexamen d'une demande a été adoptée. Une nouvelle procédure de demande de réexamen d'une demande d'annulation de la reconnaissance ou du constat de perte du statut de personne réfugiée a été adoptée. Une nouvelle procédure d'avis de question constitutionnelle a été adoptée. Une nouvelle directive sur la procédure de mise au rôle des audiences a été adoptée.	
Sous le régime de la LI Aucune disposition équivalente ni dans la Loi ni dans les règles Réouverture appuyée par la jurisprudence Dans la <i>Loi sur la Cour fédérale</i> , et non dans la LI Aucune directive équivalente	Sous le régime de la LIPR Réouverture d'une demande : Règle 55 Réouverture d'une demande d'annulation-de constat de perte : Règle 56 Question constitutionnelle : Règle 59(1) Mise au rôle des audiences : Directives 6 de la présidence

Représentation par une ou un conseil

De nouvelles règles relatives à la représentation par une ou un conseil ont été adoptées : affectation à titre de conseil inscrite ou inscrit au dossier; retrait de la ou du conseil inscrit au dossier; révocation de la ou du conseil inscrit au dossier. Un nouveau règlement concernant la représentation par une consultante ou un consultant en immigration rémunéré a été adopté.	
Sous le régime de la LI Aucune disposition équivalente ni dans la Loi ni dans les règles Aucun règlement équivalent Al. 114(1)v) : pouvoir d'édicter des règlements sur l'octroi de permis à des conseils	Sous le régime de la LIPR Inscription de conseil au dossier : Règle 9 Retrait de conseil au dossier : Règle 10 Révocation de conseil au dossier : Règle 11(1) Règlement sur l'octroi de permis aux consultantes et consultants en immigration : Modification au RIPR, <i>Gazette du Canada</i> , partie I, vol. 137, n° 50 Pouvoir d'édicter des règlements sur l'octroi de permis à des conseils : art. 91

Quorum de la SPR

Modifications Demandes du statut de personne réfugiée : l'audition se fait par un tribunal à commissaire unique, sauf si la présidente ou le président constitue un tribunal à trois commissaires. Demandes d'annulation ou de constat de perte du statut de personne réfugiée : l'audition se fait par un tribunal à commissaire unique, sauf si la présidente ou le président constitue un tribunal à trois commissaires. Une nouvelle politique de la présidence vise la constitution de tribunaux à trois commissaires de la SPR.	
Sous le régime de la LI Demande du statut de personne réfugiée : par. 69.1(7) – tribunal à 2 comm., sous réserve du par. 69.1(8) – DSPR consent à un tribunal à commissaire unique Annulation ou constat de perte : par. 69.3(3) – tribunal à 3 commissaires Aucune politique équivalente	Sous le régime de la LIPR Demande du statut de personne réfugiée, d'annulation ou de constat de perte – tribunal à commissaire unique : art. 163 Constitution d'un tribunal à 3 comm. : art. 163 Politique de la présidence (23 janvier 2003)

Processus accéléré

Modifications

Le processus accéléré s'applique aux demandes fondées sur la Convention des réfugiés et les motifs élargis établis à l'art. 97.

Nouveaux délais : la SPR doit attendre 15 jours après la réception des FRP ou d'autres documents pertinents par la ou le ministre, s'il y a requête.

En mars 2005, le prés. de la CISR a édicté la Politique de la voie rapide : Processus accéléré.

Sous le régime de la LI

Par. 8(2)(1) – délai de 15 jours imposé à la SSR après avoir été saisie de la demande si la ou le ministre demande un FRP lors du renvoi

Sous le régime de la LIPR

Délai d'attente : Règle 19(1)

Tenue de l'audience relative aux demandes du statut de personne réfugiée

Modifications

Les demandes mettant en cause des membres de la famille, dont les petits-enfants et les grands-parents, sont instruites conjointement.

De nouvelles exigences concernent les requêtes de séparation des demandes conjointes.

La SPR doit examiner tous les facteurs pertinents avant d'autoriser la séparation des demandes, y compris les questions de fait ou de droit semblables soulevées par la demande, l'efficacité administrative de la SPR et le potentiel d'injustice.

La CISR a adopté une nouvelle politique concernant les transferts administratifs et les vidéoconférences.

La CISR a adopté une nouvelle directive sur l'ordre des interrogatoires, suivant laquelle la ou le conseil de la partie demanderesse l'interroge en dernier.

En mars 2005, la présidence de la CISR a édicté la Politique de la voie rapide : Processus d'audience.

Sous le régime de la LI

Règle 10(2) : possibilité pour la SSR de joindre les demandes des membres d'une famille, qui ne comprenaient pas petits-enfants et grands-parents
Règle 10(3) : demande de séparation
Règle 10(3) : potentiel d'injustice comme unique facteur pertinent de séparation des demandes
Aucune politique équivalente
Aucune disposition équivalente dans la Loi
Aucune directive équivalente

Sous le régime de la LIPR

Jonction automatique des demandes : par. 49(1)

Demande de séparation de demandes conjointes : Règle 50(2)
Facteurs motivant une séparation : Règle 50(5)
Politique sur les vidéoconférences : Politique du prés. 2004-01
Pouvoir d'autoriser une vidéoconférence : art. 164
Ordre de présentation : Directive de la présidence 7

Intervention de la ou du ministre

Modifications

La ou le ministre peut intervenir dans toutes les audiences, sans avoir à demander l'autorisation. Elle ou il peut produire des preuves, interroger les DSPR et faire des déclarations.

La SPR doit aviser la ou le ministre sans délai en cas d'irrecevabilité d'une demande ou d'interdiction de territoire.

Remarque : Par ministre, on entend la ou le ministre de Sécurité publique et Protection civile (pouvoir incombant à la ou au ministre de Citoyenneté et Immigration avant le transfert du pouvoir d'exécution de CIC à l'ASFC).

Sous le régime de la LI

Par. 69.1(5) – pouvoirs de la ou du ministre : production de preuves; interrogation des DSPR ou représentations autorisées seulement pour les affaires d'exclusion ou de constat de perte, sinon l'autorisation de la SSR était requise
Règles 9(2) et (3) : aucune exigence de signalement à la ou au ministre ni dans la Loi ni dans les règles, hormis pour les affaires d'exclusion

Sous le régime de la LIPR

Participation de la ou du ministre : par. 170(e)

Avis à la ou au ministre : Règle 24(1)

Identité et crédibilité

Modifications Pour établir la crédibilité, la SPR doit prendre en compte l'insuffisance des pièces d'identité et l'explication donnée par les DSPR pour justifier cette situation, ou les mesures raisonnables prises pour les obtenir. Les DSPR doivent expliquer les mesures prises pour se procurer les pièces d'identité voulues.	
Sous le régime de la LI Al. 69.1(10.1)a) : insuffisance des pièces d'identité considérée uniquement en cas de décision partagée (tribunal à 2 commissaires); refus de la demande si les 2 commissaires ont des motifs raisonnables de penser que la ou le DSPR a détruit les pièces d'identité ou s'en est départi sans raison valable Aucune règle équivalente, mais exigence similaire prescrite dans Avis de pratique de la SSR - <i>Traitement des revendications présentées par des demandeurs non munis de documents ou non munis des documents voulus</i> (11 mars 1997)	Sous le régime de la LIPR Identité et crédibilité : art. 106 Obligation d'exposer les mesures prises pour obtenir les pièces d'identité voulues : Règle 7

Décisions de la SPR et motifs

Modifications La décision doit toujours être motivée, de vive voix ou à l'écrit. Les motifs doivent être transmis par écrit dans les cas suivants : - La SPR a rendu une décision favorable après avoir examiné l'exclusion prévue en 1E ou 1F. - La SPR a rendu une décision défavorable à une demande d'annulation ou de constat de perte.	
Sous le régime de la LI Aucune exigence quant à la transmission des motifs par écrit en cas de décision favorable, sauf sur requête Remarque : La présidence a présenté des demandes d'usage relativement aux motifs – notamment pour ce qui est des demandes du fait de la persécution fondée sur le sexe, pendant un certain temps	Sous le régime de la LIPR Motifs exigés : al. 169a) Par écrit – 1E, 1F : Règle 61(3) Par écrit – annulation-constat de perte : Règle 61(4)

Appel

Modifications La Section d'appel des réfugiés (SAR) est créée – LA DISPOSITION N'A PAS ÉTÉ APPLIQUÉE Quelques aspects à retenir : - La SAR doit confirmer la décision initiale, renvoyer l'affaire à la SPR ou substituer sa propre décision. - La décision est sans appel dans les cas de retrait de la demande ou de désistement. - Aucune audience n'est tenue; les déclarations se font par écrit seulement. - La ou le ministre peut intervenir après avoir signifié son intention par écrit. - Le HCNUR peut produire des déclarations par écrit. - L'appel est instruit par un tribunal à commissaire unique, sauf si la présidence constitue un tribunal à trois commissaires. - Les décisions d'un tribunal à trois commissaires de la SAR engagent la SPR.	
Sous le régime de la LI Aucune disposition équivalente dans la Loi	Sous le régime de la LIPR SAR : art. 110 Procédure de la SAR : art. 171 Tribunal à commissaire unique : art. 163

Examen des risques avant renvoi (ERAR)

Modifications

Un nouveau processus d'examen des risques est établi.

Quelques aspects à retenir :

- L'ERAR peut être demandé uniquement si une mesure de renvoi est exécutable.
- Peuvent demander un ERAR : les DSPR déboutés; les personnes ayant retiré leur demande du statut de personne réfugiée ou s'étant désistée, ainsi que les DSPR déboutés revenus au Canada après une absence de six mois au moins. L'examen porte sur l'ensemble des motifs examinés par la SPR (art 96 et 97).
- Les personnes qui arrivent d'un tiers pays sûr désigné ne peuvent demander un ERAR : al. 112(2)b).
- Les personnes dont la demande est irrecevable et non déferée à la SPR pour des motifs graves emportant l'interdiction de territoire peuvent demander un ERAR fondé sur l'art. 97 exclusivement.
- Une personne peut demander un ERAR après avoir reçu un avis du Ministère (ASFC) : R. 160(1).
- Dans le cas des personnes qui demandent un ERAR au PDE mais qui font l'objet d'une mesure de renvoi, aucun « avis » n'est émis et le sursis réglementaire de la mesure de renvoi n'est *pas* possible : R. 166.
- Dans le cas des DSPR déboutés, il peut y avoir sursis réglementaire de la mesure de renvoi : R. 232.
- Dans le cas des DSPR déboutés ou des personnes qui réitèrent leur demande d'ERAR, seules de nouvelles preuves sont prises en compte : par. : 113(c).
- L'ERAR se déroule sur dossier. Des audiences orales auront lieu exclusivement si la crédibilité de la demande ou du demandeur est sérieusement mise en doute : R. 167.

Sous le régime de la LI

Dans le cas des DSPR déboutés, examen des risques envisagé uniquement pour des CH, par. 6(5), ou pour la CDNRSRC, RIPR, 1978, R. 11.2

Remarque : si la demande est non fondée, les DSPR ne sont pas admissibles à la CDNRSRC

Sous le régime de la LIPR

LIPR, partie 2, section 3 (art. 112-114) et RIPR - partie 8, section 4 (R. 160-174)

Renvoi

Modifications

Une mesure de renvoi contre une personne étrangère touche toute sa famille.

La personne visée dispose de 30 jours pour se conformer à une mesure d'interdiction de séjour, sauf s'il y a sursis; après ce délai, elle se transforme en mesure d'expulsion.

Sous le régime de la LI

Aucune disposition équivalente

Aucune disposition équivalente

Sous le régime de la LIPR

Mesure de renvoi visant la famille : R. 227

Interdiction de séjour -> mesure d'expulsion : R. 224(2)

Sursis de la mesure de renvoi

Modifications

La ou le ministre peut édicter un règlement temporaire visant le sursis des mesures de renvoi vers un pays présentant des risques généralisés.

Une personne peut obtenir le sursis d'une mesure de renvoi seulement si elle a obtenu l'autorisation de l'ASFC pour demander un ERAR.

Le sursis d'une mesure de renvoi est octroyé pour des CH ou des motifs d'intérêt public.

Sous le régime de la LI

Aucune disposition équivalente

Aucune disposition équivalente

Aucune disposition équivalente

Sous le régime de la LIPR

Sursis temporaire : al. 53d), R. 230(1)

Demandeuses et demandeurs d'ERAR : R. 232

CH : R. 233

Considérations humanitaires

Modifications

L'intérêt supérieur de l'enfant est visé explicitement parmi les facteurs à prendre en compte.

Sous le régime de la LI

Par. 6(5)

Sous le régime de la LIPR

Art. 25

Résidence permanente

Modifications

Les demandes de RP doivent être reçues par le Ministère dans les 180 jours suivant la décision définitive de la CISR ou de la ou du ministre.

Une période de battement d'une année a été autorisée pour les demandes de RP visant des membres de la famille résidant à l'extérieur du Canada.

Les membres de la famille ne peuvent obtenir un visa de RP en cas d'interdiction de territoire fondée sur un motif grave ou de santé publique.

La gamme des pièces d'identité admissibles pour obtenir un statut de RP a été élargie notamment aux pièces délivrées à l'extérieur du Canada avant l'entrée au pays, ainsi qu'aux déclarations solennelles attestant l'identité de la demandeur ou du demandeur.

Sous le régime de la LI

Aucune prescription équivalente relative au délai

Aucune prescription équivalente relative au délai

Aucun règlement équivalent

Aucune disposition équivalente ni dans la Loi ni dans le Règlement; directive administrative exigeant le passeport ou un titre de voyage valide

Remarque : Personne réfugiée au sens de la Convention non munie des documents voulus -

R. 11.402(1) - toute personne sans pièce d'identité devait attendre 3 ans avant d'obtenir le statut de RP

Sous le régime de la LIPR

Délai de 180 jours : R. 175(1)

Battement d'une année : R. 176(2)

Interdiction de territoire : R. 176(3)

Pièces d'identité : R. 178

Perte de la résidence permanente

Modifications

En cas d'accueil d'une demande d'annulation du statut de personne réfugiée ou de perte du statut conféré par un ERAR par suite d'une décision de la ou du ministre, la personne intéressée perd le statut de RP.

Sous le régime de la LI

Aucune disposition équivalente dans la Loi

Sous le régime de la LIPR

Perte du statut de RP : al. 46(1)d)

Certificats de sécurité

Modifications

Toute personne visée par un certificat de sécurité est admissible à un ERAR.

Sur demande de la ou du ministre ou de la personne intéressée, le processus de dépôt de certificat est suspendu jusqu'au prononcé de la décision après ERAR.

Les demandes du statut de personne réfugiée en instance sont suspendues jusqu'au prononcé de la décision de la Cour fédérale relativement au certificat de sécurité.

Si la Cour fédérale tranche en faveur du dépôt d'un certificat de sécurité, une mesure de renvoi est prononcée sans appel.

Tout renseignement de nature délicate obtenu de sources à l'intérieur du Canada peut être interdit de divulgation au cours de la procédure relative à un certificat de sécurité.

Sous le régime de la LI

Aucune disposition équivalente dans la Loi

Aucune disposition équivalente dans la Loi

Aucune disposition équivalente dans la Loi

Aucune disposition équivalente dans la Loi

Par. 82.1(4) : Seuls les « renseignements obtenus à titre confidentiel » de gouvernements étrangers ou d'organismes internationaux d'État sont protégés

Sous le régime de la LIPR

Admissibilité à l'ERAR : par. 77(2)

Suspension du processus de dépôt de certificat : par. 79(1)

Suspension du processus de demande du statut de personne réfugiée : art. 77(2)

Mesure de renvoi : art. 81

Protection des renseignements : art. 76

Peines

Modifications

Les peines sont plus sévères pour l'organisation d'entrées illégales; le trafic de personnes est considéré comme une infraction assortie de peines sévères; une nouvelle liste des circonstances aggravantes vise les infractions d'organisation d'entrées illégales.

Sous le régime de la LI

Art. 94.1 : organisation d'entrées illégales
 Art. 95.2 : organisation de l'entrée illégale de 10 personnes et plus
 Aucune disposition équivalente dans la Loi
 Aucune disposition équivalente dans la Loi

Sous le régime de la LIPR

Organisation d'entrées illégales : par. 117(2)
 Organisation de l'entrée illégale de 10 personnes et plus : par. 117(3)
 Trafic : art. 118
 Circonstances aggravantes : art. 125

La documentation pertinente concernant le processus de détermination du statut de personne réfugiée

Voici une liste des principaux documents (textes de loi, politiques, guides et cadres analytiques) qu'ont publiés le gouvernement canadien et la Commission de l'immigration et du statut de réfugié sur le processus de détermination du statut de personne réfugiée au Canada ou qui ont une incidence sur ce processus.

Lois, règlements et règles sur l'immigration et les personnes réfugiées

Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés

Règlement sur l'immigration et la protection des réfugiés

Règlement modifiant le Règlement sur l'immigration et la protection des réfugiés,

DORS/2004-217 (Entente sur les tiers pays sûrs)

Règles de la Section de la protection des réfugiés

Règles de la Section de l'immigration

Loi sur l'immigration

Règlement sur l'immigration, 1978

Règles de la Section du statut de réfugié

Règles de la Section d'arbitrage

Loi antiterroriste

Loi sur la sécurité publique, 2002

Analyse des textes de loi

Projet de loi C-11 : *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* – Nouveautés dans la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* (juillet 2001)

Règlement sur l'immigration et la protection des réfugiés – Résumé de l'étude d'impact de la réglementation, *Gazette du Canada*, volume 136, numéro 9 (14 juin 2002)

Analyse des textes de loi – Services juridiques de la CISR

Comparaison entre certaines dispositions de la nouvelle Loi et de ses règles et de l'ancienne Loi et de ses règles – Section de la protection des réfugiés (28 juin 2002)

Guide de la législation pour la Section de la protection des réfugiés (28 juin 2002)

Tables de concordance - Protection des réfugiés (28 juin 2002)

Guide des politiques de CIC

PP 1 – Détermination de protection au Canada

PP 3 – Examen des risques avant renvoi (ERAR)

PP 4 – Traitement des demandes du statut de résident permanent présentées au Canada par des personnes protégées

ENF 1 – Interdiction de territoire

ENF 2 – Évaluation de l'interdiction de territoire

ENF 3 – Annexe C – Directives concernant les mesures de renvoi

ENF 4 – Contrôle à un PDE

ENF 10 – Renvois

ENF 20 – Détention

ENF 24 – Interventions ministérielles

ENF 28 – Avis du ministre sur le danger pour le public et la sécurité du Canada

Collaboration entre le Canada et les États-Unis

Déclaration sur la frontière intelligente

- Plan d'action en 30 points (12 décembre 2001)
- Déclaration d'entente sur l'échange d'information (entre le Canada et les États-Unis en ce qui a trait aux demandeuses et aux demandeurs du statut de personne réfugiée)

Tiers pays sûrs

- Entente sur les tiers pays sûrs (20 août 2002)
- Règlement sur les tiers pays sûrs, *Gazette du Canada*, partie I, 26 octobre 2002
- Le Règlement sur les tiers pays sûrs : Rapport du Comité permanent de la citoyenneté et de l'immigration (décembre 2002)
- Réponse du gouvernement au Rapport du Comité permanent de la citoyenneté et de l'immigration

Agence des services frontaliers du Canada

Création de l'ASFC par décret, le 12 décembre 2003

Solliciteur général du Canada, transfert des pouvoirs en matière d'ERAR et d'avis de danger (16 décembre 2003)

Directives de la présidence de la CISR

Directives n° 5 – Directives concernant la transmission du FRP et le désistement pour défaut de transmission du FRP à la Section de la protection des réfugiés (en vigueur le 30 octobre 2003)

Directives n° 6 – Mise au rôle et changement de la date ou de l'heure d'une procédure à la Section de la protection des réfugiés (en vigueur le 1^{er} décembre 2003)

Directives n° 7 – Directives concernant la préparation et la tenue des audiences à la Section de la protection des réfugiés (en vigueur le 1^{er} décembre 2003, hormis les art. 19 à 23, entrés en vigueur le 1^{er} juin 2004. Ces dernières dispositions portent sur l'ordre d'interrogation)

Politiques et instructions de la présidence de la CISR

Constitution de tribunaux de trois commissaires : Approche de la SPR (en vigueur le 23 janvier 2003)

Traitement des renseignements non sollicités à la Section de la protection des réfugiés (en vigueur le 26 octobre 1998; réémise le 19 juin 2003)

Politique sur le prononcé de vive voix des décisions et des motifs (en vigueur le 1^{er} juillet 2000; réémise le 10 septembre 2003)

Politique sur la production des Cartables nationaux de documentation de pays d'origine (en vigueur le 1^{er} décembre 2003)

Instructions régissant les communications en l'absence des parties entre les commissaires de la Section de la protection des réfugiés et les agents de protection des réfugiés et entre les commissaires de la Section de la protection des réfugiés et d'autres employés de la Commission (en vigueur le 18 juin 2004)

Politique sur le transfert de dossiers en prévision de la tenue d'audiences par vidéoconférence (Section de la protection des réfugiés) (28 juin 2004)

Instructions régissant la gestion des demandes d'asile en attente du contrôle de sécurité préliminaire (20 juillet 2004)

Autres règlements et politiques

SCRS, Filtrage des demandes du statut de réfugié (novembre 2001)

La ministre Sgro annonce une réforme du processus de nomination des commissaires de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié (communiqué, 6 mars 2004)

Bureau du Conseil privé, *Protéger une société ouverte : La politique canadienne de sécurité nationale* (avril 2004)

Règlement modifiant le Règlement sur l'immigration et la protection des réfugiés (portant sur les « consultantes et les consultants en immigration »), *Gazette du Canada*, partie I, Volume 137, numéro 50, 13 décembre 2003

BIBLIOGRAPHIE

Remarque : À moins d'avis contraire, les adresses électroniques ont été vérifiées en février et mars 2006.

Adelman, Howard. « Refugees and Border Security Post-September 11 », *Refuge*, 20(4), p. 5 à 14, août 2002.

Afrique du Sud, National Consortium on Refugee Affairs. « Gender Guidelines for Asylum Determination », 1999. <http://www.cgrs.uhastings.edu/law/gender_guidelines.php>

Allain, Jean. « Insisting on the *jus cogens* Nature of *Non-Refoulement* », p. 81 à 95, *The Refugee Convention at Fifty: A View from Forced Migration Studies*, sous la direction de Richard Black, Aninia Nadig et Joanne Van Selm, Oxford, Oxford University Press, 2003.

Andersson, Anita (CIC, Agente supérieure des droits du public). Lettre à une chercheure principale, 26 janvier 2005, n° de dossier A-2004-06848, 2005a.

Annan, Kofi. « Secretary General Salutes International Workshop on Human Security in Mongolia, May 8-10, 2000 », communiqué SG/SM/7382, 2000.

———. Lettre à une chercheure principale, 4 février 2005, n° de dossier A-2004-06849, 2005b.

———. Lettre à une chercheure principale, 27 janvier 2005, n° de dossier A-2004-06851, 2005c.

———. Lettre, 29 janvier 2005, n° de dossier A-2004-06850, 2005d.

———. Lettre, 2 février 2005, n° de dossier A-2004-06840/jld, 2005e.

Arat-Koc, Seraf. « NAC's Response to the Immigration Legislative Review Report: 'Not Just Numbers' », *Canadian Woman Studies*, articles en anglais et en français, 19(3), p. 18 à 23, 1999.

Australie, Department of Immigration and Multicultural Affairs. « Guidelines on Gender Issues for Decision Makers », juillet 1996.

Axworthy, Lloyd. « La sécurité humaine : La sécurité des individus dans un monde en mutation », Ottawa, ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, avril 1999. <<http://www.humansecurity.gc.ca/safety-changingworld-fr.asp>>

Baines, Erin K. *Rethinking Women, Peace and Security: A Critique of Gender in the Canadian Human Security Context*, document de travail n° 1, Vancouver, Liu Institute for Global Issues, 2005.

Bossin, Michael. « Bill C-31: Limited Access to Refugee Determination and Protection », *Refuge*, 19(4), p. 55 à 61, 2001.

Canada, ASFC (Agence des services frontaliers du Canada). « Document d'information : Renseignement de l'immigration – Migration clandestine », janvier 2004.
<<http://www.cbsa-asfc.gc.ca/newsroom/factsheets/2004/0128migration-f.html>>
Consulté le 1^{er} mars 2005

Canada, CIC (Citoyenneté et Immigration Canada). « La mise sur pied de la Section d'appel des réfugiés est retardée », communiqué, 29 avril 2002. <<http://www.cic.gc.ca/francais/nouvelles/02/0212-f.html>>

———. *Cadre stratégique pour l'analyse comparative entre les sexes (2005-2010)*, 2004.

———. « Demandes traitées au Canada », 2005. <<http://www.cic.gc.ca/francais/ministere/delais/demandes-canada.html>>

———. « Faits et chiffres 2003 : Aperçu de l'immigration – Résidents permanents », sd-a. <www.cic.gc.ca/francais/pub/faits2003/permanents/13.html>

———. « IP5 : Demande présentée par des immigrants au Canada pour des motifs d'ordre humanitaire », sd-b. <www.cic.gc.ca/manuals-guides/francais/ip/ip05f.pdf>

Canada, CISR (Commission de l'immigration et du statut de réfugié). « Directives n° 4 – Revendicatrices du statut de réfugié craignant d'être persécutées en raison de leur sexe », 1996. <www.irb-cisr.gc.ca/fr/ausujet/directives/women_f.htm>

———. « Rapport ministériel sur le rendement 2003-2004 », faisant partie du Budget principal des dépenses du Conseil du Trésor, 2004a. <www.tbs-sct.gc.ca/rma/dpr/03-04/IRB-CISR/IRB-CISRd34_f.asp>

———. « Instructions régissant la gestion des demandes d'asile en attente du contrôle de sécurité préliminaire », 20 juillet, 2004b. <www.irb-cisr.gc.ca/fr/ausujet/politiques/securit_f.htm>

———. « Politique sur le transfert de dossiers en prévision de la tenue d'audiences par vidéoconférence », Section de la protection des réfugiés, 28 juin, 2004c.

———. « Directives concernant la préparation et la tenue des audiences à la Section de la protection des réfugiés », en vigueur le 1^{er} juin, 2004d.

———. « Politique de la voie rapide : Processus accéléré », sd. <www.irb-cisr.gc.ca/fr/ausujet/politiques/exprocess_f.htm>

Canada, Comité permanent de la citoyenneté et de l'immigration. « Rapprochements transfrontaliers : Coopérer à notre frontière commune et à l'étranger afin de garantir la sécurité et l'efficacité », décembre 2001.

- . « Un comité parlementaire exige la mise en oeuvre de la Section d'appel des réfugiés de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié », communiqué de presse, 17 décembre 2004. <www.parl.gc.ca/committee/CommitteePublication.aspx?COM=8975&SourceId=96506&SwitchLanguage=1>
- Canada, DFAIT (Affaires étrangères et Commerce international Canada). *Vivre à l'abri de la peur : La politique étrangère du Canada en matière de sécurité humaine*, 2002. <http://www.humansecurity.gc.ca/freedom_from_fear-fr.asp>
- Canada, Groupe consultatif pour la révision de la législation sur l'immigration. *Au-delà des chiffres : l'immigration de demain au Canada*, Ottawa, Travaux publics et services gouvernementaux Canada, 1997.
- CCR (Conseil canadien pour les réfugiés). « Bill C-11 Brief », 25 mars, 2001a. <<http://www.web.ca/~ccr/c11brief.PDF>>
- . *International Conference on Refugee Women Fleeing Gender-Based Persecution*, Actes de la Conférence, Montréal, 4 au 6 mai, 2001b. <<http://www.web.ca/~ccr/gendercfrep.htm>>
- . « Plus qu'un cauchemar : Les retards dans la réunification des familles de réfugiés », novembre 2004. <<http://www.web.ca/ccr/cauchemar.pdf>>
- . sd. <<http://www.web.net/~ccr/immstats.html>>
- Chimni, B.S. « Post-Conflict Peace Building and the Return of Refugees: Concepts, Practices and Institutions », dans *Refugees and Forced Displacement: International Security, Human Vulnerability, and the State*, sous la direction d'Edward Newman et de Joanne Van Selm, Tokyo, United Nations University Press, 2003.
- Clark, Tom et François Crépeau. « Mainstreaming Refugee Rights - The 1951 Refugee Convention and International Human Rights Law », *Netherlands Quarterly of Human Rights*, 17(4), p. 389 à 410, 1999.
- Coalition pour la surveillance internationale des libertés civiles. *In the Shadow of the Law*, « A report in response to the Department of Justice's first annual report on the application of the Anti-Terrorism Act (Bill C-36) », 14 mai 2003. <<http://www.devp.org/pdf/shadow.pdf>>
- Cockburn, Cynthia (éd.). *The Space Between Us: Negotiating Gender and National Identities in Conflict*, Londres, New York, Zed Press, 1998.
- Colpitts, Paul (directeur, Analyse du programme stratégique, Affaires législatives et AIPRP, Agence des services frontaliers du Canada). Lettre à une chercheure principale, 31 janvier, n^{os} de dossier CA-026275 – CA-02685, 2005a.
- . Lettre à une chercheure principale, 28 avril, n^o de dossier CA-026278, 2005b.

- Commission suédoise de la migration. « Gender-Based Persecution: Guidelines for Investigation and Evaluation of the Needs of Women for Protection », sd.
<http://www.migrationsverket.se/infomaterial/asyl/allmant/kvinno_en.pdf>
- Commission sur la sécurité humaine. *Human Security now*, New York, 2003.
<<http://www.humansecurity-chs.org/finalreport>>
- Crawley, Heaven. *Refugees and Gender: Law and Process*, Bristol, Jordan, 2001.
- Crépeau, François. « L'étranger est-il un justiciable? », *Canadian Issues/Thèmes canadiens*, Special Issue Metropolis-Association for Canadian Studies, mars (version intégrale en français seulement; p. 42-43 pour l'anglais), 2003a.
- . « The Fight Against Migrant Smuggling: Migration Containment over Refugee Protection », p. 173 à 183 dans *The Refugee Convention at 50*, sous la direction de Richard Black, Aninia Nadig et Joanne Van Selm, Oxford, Oxford University Press, 2003b.
- Crépeau, François, Patricia Foxen, France Houle et Cécile Rousseau. « Analyse multidisciplinaire du processus décisionnel de la CISR », *Refuge*, 19(4), p. 62 à 75, février 2001.
- . « The Complexity of Determining Refugeehood - A Multidisciplinary Analysis of the Decision-Making Process of the Canadian Immigration and Refugee Board », *Journal of Refugee Studies*, 15(1), p. 43 à 70, 2002.
- Dauvergne, Catherine. « Evaluating Canada's New Immigration and Refugee Protection Act in its Global Context », *Alberta Law Review*, 41, p. 725 à 744, 2003.
- Dench, Janet. « Controlling the Borders: C-31 and Interdiction », *Refuge*, 19(4), p. 34 à 40, 2001.
- Eisenstein, Zillah. « Feminisms in the Aftermath of September 11 », *Social Text*, 72, 2002.
- Enloe, Cynthia. *Bananas, Beaches and Bases*, Berkeley: University of California Press, 1990.
- États-Unis, Immigration and Naturalization Service. « Memorandum: Considerations for Asylum Officers Adjudicating Asylum Claims from Women », 26 mai 1995.
- Foster, Pamela. « The Gender Guidelines: From Margins to the Centre? », *Canadian Woman Studies*, 19(3), p. 45 à 50, 1999.
- Freitas, Raquel. « Human Security and Refugee Protection after September 11: A Reassessment », *Refuge*, 20(4), p. 34 à 44, août 2002.

- Frulla, Liza. « Déclaration du Canada - Commission de la condition de la femme des Nations Unies : Examen du Programme d'action de Beijing dix ans après sa mise en oeuvre », 2 mars 2005. <<http://www.cfc-swc.gc.ca/newsroom/news2005/0302.f.html>>
- Gallagher, Stephen. « Canada's Dysfunctional Refugee Determination System », Vancouver, Fraser Institute, janvier 2004.
- Gauvreau, Catherine et Glynis Williams. « Detention in Canada: Are We on the Slippery Slope? », *Refuge*, 20(3), p. 68 à 70, mai 2002.
- Giles, Wenona, Helene Moussa et Penny Van Esterik (éd). *Development and Diaspora: Gender and the Refugee Experience*, Dundas, Ontario, Artemis, 1996.
- Harrington, Joanna. « Punting Terrorists, Assassins and Other Undesirables: Canada, the Human Rights Committee and Requests for Interim Measures of Protection », *McGill Law Journal - Revue de droit de McGill*, 48, p. 55 à 87, mars 2003.
- Harris, Stuart et Andrew Mack (éd.). *Asia-Pacific Security: The Economics-Politics Nexus*, Sydney, Allen and Unwin, 1997.
- Harvard University, JFK School of Gouvernement. *Workshop: Measurement of Human Security, Résumé of Deliberations*, Harvard, novembre 2001. <<http://www.humansecurity-chs.org/activities/outreach/measure.pdf>>
- Harvey, Colin J. « Refugees, Rights and Human Security », *Refuge*, 19(4), p. 94 à 99, février 2001.
- HCNUR (Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés). *Guide des procédures et critères à appliquer pour déterminer le statut de réfugié au regard de la Convention de 1951 et du Protocole de 1967 relatifs au statut des réfugiés*, n° doc. NU HCR/IP/4/Fre/REV.1, Genève, 1992.
- . « Policy on Refugee Women and Guidelines on Their Protection: An Assessment of Ten Years of Implementation », 2002. <<http://www.womenscommission.org/pdf.unhcr.pdf>>
- . « Protecting Refugees: Refugee Women », sd. <<http://www.unhcr.ch/cgi-bin/texis/vtx/protect?id=3b83a48d4c>>
- Hiebert, Daniel. « Canadian Immigration: Policy, Politics, Geography », *The Canadian Geographer - Le géographe canadien*, 38(3), p. 254 à 258, 1994.
- Hyndman, Jennifer. « Gender and Canadian Immigration Policy: A Current Snapshot », *Canadian Woman Studies - Les cahiers de la femme*, 19(3), p. 6 à 10, 1999.

- Irish Council for Civil Liberties Women's Committee. « Gender Guidelines for Female Refugees and Asylum Seekers », 2000. <http://cgrs.uhastings.edu/law/gender_guidelines.php>
- Joly, Danièle. « Convergence Towards a Single Asylum Regime: A Global Shift of Paradigm », *The International Journal of Human Rights*, 5(4), p. 1 à 17, hiver 2001.
- Kelson, Gregory A. « Recognizing Gender-Based Persecution in Canada: Are Canada's Guidelines Being Used Consistently? », *Canadian Woman Studies - Les cahiers de la femme*, 19(3), p. 149 à 153, 1999.
- Kobayashi, Audrey. « Challenging the National Dream: Gender Persecution and Canadian Immigration Law », dans *Nationalism, Racism and the Rule of Law*, sous la direction de Peter Fitzpatrick, Aldershot, Dartmouth Publishing, 1995.
- Koser, Khalid. « Reconciling Control and Compassion? Human Smuggling and the Right to Asylum », dans *Refugees and Forced Displacement: International Security, Human Vulnerability, and the State*, sous la direction d'Edward Newman et de Joanne Van Selm, Tokyo, United Nations University Press, 2003.
- Loescher, Gil. « Blaming the Victim: Refugees and Global Security », *Bulletin of Atomic Scientists*, novembre-décembre 2002.
- Lowry, Michelle. « Creating Human Insecurity: The National Security Focus in Canada's Immigration System », *Refuge*, 21(1), p. 28 à 39, 2003.
- Lowry, Michelle et Peter Nyers. « No One is Illegal: The Fight for Refugee and Migrant Rights in Canada », *Refuge*, 21(3), p. 66 à 72, mai 2003.
- Mack, Andrew et Zoe Nielson. *The Human Security Report 2005: War and Peace in the 21st Century*, Human Security Centre, University of British Columbia, 2005.
- Macklin, Audrey. « Refugee Women and the Imperative of Categories », *Human Rights Quarterly*, 17(2), p. 213 à 277, mai 1995.
- . « Cross-Border Shopping for Ideas: A Critical Review of United States, Canadian, and Australian Approaches to Gender-Related Asylum Claims », *Georgetown Immigration Law Review*, 13, p. 25 à 71, 1998.
- . « A Comparative Analysis of the Canadian, US, and Australian Directives on Gender Persecution and Refugee Status », dans *Engendering Forced Migration: Theory and Practice*, sous la direction de Doreen Indra, New York et Oxford, Berghan Books, 1999.

- . « Borderline Security », in *The Security of Freedom: Essays on Canada's Anti-Terrorism Bill*, sous la direction de Ronald J. Daniels, Patrick Macklem et Kent Roach, Toronto, University of Toronto Press, p. 383 à 405, 2001.
- . « The Value(s) of the Canada - US Safe Third Country Agreement », Caledon Institute of Social Policy, décembre 2003. <<http://www.caledoninst.org>>
- Martin, David A. et Yvonne Lamoureux. « Traitement des demandes d'asile fondées sur des motifs liés au sexe aux États-Unis: Mémoire à l'intention du procureur général du Canada », 31 mars 2003.
- Matas, David. « Refugee Determination Complexity », *Refuge*, 19(4), p. 48 à 54, février 2001.
- Mathew, Penelope. « Australian Refugee Protection in the Wake of the Tampa », *American Journal of International Law*, 96, p. 661, 2002.
- Mazurana, Dyan et Susan McKay. *Les femmes et la consolidation de la paix*, Centre international des droits de la personne et du développement démocratique, Montréal, 1999.
- Mertus, Julie. *War's Offensive on Women: The Humanitarian Challenge in Bosnia, Kosovo and Afghanistan*, Bloomfield, CT, Kumarian Press, 2000.
- Miller, Mark. « International Migration and Global Security », dans *Redefining Security: Population Movements and National Security*, sous la direction de Nana Poku et de David Graham, Praeger, Westport, 1998.
- Montreal Gazette*, « Minister Might Scrap Refugee Appeal Law Parliament Had Adopted Legislation to Ensure Everyone Received Fair Trial », 10 mars 2005.
- Moser, Caroline O.N. et Fiona C. Clark (éd). *Victims, Perpetrators or Actors? Gender, Armed Conflict and Political Violence*, Londres, New York, Zed Books, 2001.
- Nash, Alan. « Some Recent Developments in Canadian Immigration Policy », *The Canadian Geographer - Le géographe canadien*, 38(3), p. 258 à 261, 1994.
- National Post*, « Story on Immigration », 28 décembre 2004.
- Nations Unies, Comité des droits de l'enfant. *Observations finales du Comité des droits de l'enfant - Canada*, 20 juin, 9^e session, 223^e séance, n^o doc NU CRC/C15/Add.37), par. 13, 1995.
- . *Observations finales - Canada*, 27 octobre, 34^e session, n^o doc. NU CRC/C15/Add.215 (2003), par. 46, 2003.
- Newman, Edward. « Refugees, International Security, and Human Vulnerability: Introduction and Survey », dans *Refugees and Forced Displacement: International*

Security, Human Vulnerability, and the State, sous la direction d'Edward Newman et de Joanne Van Selm, Tokyo, United Nations University Press, 2003.

Ogata, Sadako. « From State Security to Human Security », Ogden Lecture, Brown University, 26 mai 2002. <http://www.humansecurity-chs.org/activities/outreach/ogata_ogden.html>

Oswin, Nathalie. « Refugee/Forced Displacement Discourse: Security for Which Humans? », *International Insights*, 15, p. 88 à 114, printemps 2000.

Oxman-Martinez, Jacqueline, Jill Hanley et Andrea Martinez. « Human Trafficking: Canadian Government Policy and Practice », *Refuge*, 19(4), p. 14 à 23, février 2001.

Pays-Bas, Les, « Work Instruction No 148: Women in the Asylum Procedure », 1997.

Peterson, V. Spike et Ann Sisson Runyan. *Global Gender Issues*, Boulder, Westview, 1993.

Pettman, Jan Jindy. *Worlding Women: A Feminist International Politics*, New South Wales, Allen and Unwin, 1996.

PNUD (Programme des Nations Unies pour le développement). *Rapport mondial sur le développement humain*, Paris, Économica, 1994.

Poggione, Sergio (directeur, Accès à l'information et protection des renseignements personnels, CISR). Lettre à une rédactrice principale, 1^{er} février, 2005, n° de dossier CISR A-2004-00190/00194/mc, 2005a.

———. Lettre du 26 janvier 2005, n° de dossier CISR A-2004-00192, 2005b.

Pratt, Geraldine. *From Migrant to Immigrant: Domestic Workers Settle in Vancouver*, Vancouver, Vancouver Centre for Excellence in Research on Immigration and Integration in the Metropolis, 2003.

Randall, Melanie. « Refugee Law and State Accountability for Violence Against Women: A Comparative Analysis of Legal Approaches to Recognizing Asylum Claims Based on Gender Persecution », *Harvard Women's Law Journal*, 25, p. 281 à 318, 2002.

Raymond, Janice G. « The New UN Trafficking Protocol », *Women's Studies International Forum*, 25(5), p. 491 à 502, 2002.

Razack, Sherene H. « Policing the Borders of Nation: the Imperial Gaze of Gender Persecution Cases », *Looking White People in the Eye: Gender, Race and Culture in Courtrooms and Class Rooms*, Toronto, University of Toronto, 1998.

Royaume-Uni, Immigration Appellate Authorities. « Asylum Gender Guidelines », 2000.

- Sajor, Indai Lourdes (éd.). *Common Grounds: Violence Against Women in War and Armed Conflict Situations*, Quezon City, Asian Center for Women's Human Rights, 1998.
- Spijkerboer, Thomas. *Gender and Refugee Status*, Aldershot, Royaume-Unis, et Burlington, É.-U., Ashgate, 2000.
- Sullivan, Barbara. « Trafficking in Women: Feminism and New International Law », *International Feminist Journal of Politics*, 5(1), p. 67 à 91, 2003.
- Thobani, Sunera. « Benevolent State, Law-Breaking Smugglers, and Deportable and Expendable Women », *Refuge*, 19(4), p. 24 à 33, février 2001.
- Thomas, Caroline. « Global Governance, Development and Human Security: Exploring the Links », *Third World Quarterly*, 22(2), p. 159 à 175, avril 2001.
- Tickner, J. Ann. *Gender in International Relations: Feminist Perspectives on Achieving Global Security*, New York, Columbia University Press, 1992.
- Tie, Chantal. « Sex, Gender, and Refugee Protection in Canada under Bill C-11: Are Additional Protections Required in Light of *In re R-A?* », *Refuge*, 19(6), p. 54 à 63, août 2001.
- Toronto Star*. « Sgro to Curb Refugee Claimants' Appeals: Ottawa Plans to Overhaul Refugee System », 26 juillet 2004.
- Turshen, Meredith et Clotilde Twagiramariya (éd.). *What Women Do In Wartime: Gender and Conflict in Africa*, Londres, Zed Books, 1998.
- United Nations Inter-Agency Network on Women and Gender Equality. « Women's Empowerment in the Context of Human Security », ESCAP, Bangkok, Thaïlande, 7-8 décembre 1999. <http://www.un.org/womenwatch/ianwge/collaboration/Rep1999_WE.PDF>
- USCIRF (United States Commission for International Religious Freedom). « Report on Asylum Seekers in Expedited Removal », publié le 8 février 2005. <www.uscirf.gov/countries/global/asylum%5Frefugees/February/>
- Valji, Nahla. « Women and the 1951 Refugee Convention: Fifty Years of Seeking Visibility », *Refuge*, 19(5), p. 25 à 35, mai 2001.
- Van Ginkel, Hans et Edward Newman. « In Quest of 'Human Security' », *Japan Review of International Affairs*, 14(1), 2000.
- Van Selm, Joanne. « Refugee Protection Policies and Security Issues », dans *Refugees and Forced Displacement: International Security, Human Vulnerability, and the State*, sous la

direction d'Edward Newman et de Joanne Van Selm, Tokyo, United Nations University Press, 2003.

Vickers, Jeanne. *Women and War*, Londres, Zed Press, 1993.

Waever, Ole. « Securitization and Desecuritization », dans *On Security*, sous la direction de Ronnie Lipschutz, New York, Columbia University Press, 1995.

Whitaker, Reg. « Refugee Policy after September 11: Not Much New », *Refuge*, 20(4), p. 29 à 33, août 2002.

Woroniuk, Beth. « Gender and Human Security », *Proceedings of Human Security and Women's Empowerment Conference, Bangkok, 1999*.

Wright, Cynthia. « Moments of Emergence: Organizing by and with Undocumented and Non-Citizen People in Canada after September 11 », *Refuge*, 21(3), p. 5 à 15, mai 2002.

NOTES

¹ Conclusion n° 39 (XXXVI) du Comité exécutif du HCNUR, « Les femmes réfugiées et la protection internationale », UN Doc No. A/AC.96/727.

² Directives n° 4, « Revendicatrices du statut de réfugié craignant d'être persécutées en raison de leur sexe. Directives données par la présidente en application du paragraphe 65(3) de la « Loi sur l'immigration » (mises à jour en 1996).

³ *Convention concernant le statut de réfugié*, 28 juillet 1951, 189 UNTS 150 (entrée en vigueur le 22 avril 1954). [*Convention concernant le statut de réfugié*.] Article 1(A)(2). Le Protocole de 1967 à cette Convention supprime l'article limitant son application aux personnes déplacées par suite d'événements survenus en Europe avant 1951. La plupart des pays parties à la Convention ont ratifié les deux traités. Le Canada a adopté cette définition sans modification dans ses lois.

⁴ Bien qu'elle ne fasse pas l'unanimité, cette interprétation a énormément d'impact dans les États occidentaux puissants qui accueillent des personnes réfugiées. Le guide du HCNUR (1992: par. 65) établit que « lorsque des actes ayant un caractère discriminatoire grave ou très offensant sont commis par le peuple, ils peuvent être considérés comme des persécutions s'ils sont sciemment tolérés par les autorités ou si les autorités refusent ou sont incapables d'offrir une protection efficace ».

⁵ Se reporter à cet égard à Crawley (2001), à Macklin (1995, 1998), à Randall (2002), à Razack, (1998) et à Spijkerboer (2000).

⁶ 2001 L.C., ch. 21.

⁷ Se reporter à Dauvergne (2003). Cet appel relatif à la distinction des textes de loi applicables est particulièrement insistant dans la révision législative réalisée pour le compte du gouvernement (Canada, Groupe consultatif pour la révision de la législation sur l'immigration 1997).

⁸ LIPR, par. 94(2).

⁹ L.R.C. 1985, ch. I-2, abrogée.

¹⁰ Moyenne annuelle de 1995 à 2004 (CCR, sd).

¹¹ *Convention sur les réfugiés*, par. 33(1). Engagement pris au titre du principe de non-refoulement.

¹² Les renseignements de sécurité sont recueillis par la Gendarmerie royale du Canada (GRC) et le Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS).

¹³ Projet de loi C-26, *Loi constituant l'Agence des services frontaliers du Canada*. Le projet a reçu la sanction royale en novembre 2005 et il est entré en vigueur le 12 décembre 2005.

¹⁴ Consulter notre site Web à <www.genderingasylum.org>.

¹⁵ La bibliographie annotée forme un document distinct qui peut être obtenu auprès de la chercheuse principale ou dans le site <www.gendersylum.org>.

¹⁶ LIPR, al. 3(3)d).

¹⁷ LIPR, al. 3(3)f).

¹⁸ LIPR, al. 94(2)f).

¹⁹ Dans sa déclaration où elle confirme l'adhésion du Canada au Programme d'action de Beijing, Liza Frulla (2005), alors ministre du Patrimoine canadien et ministre responsable de la Condition féminine, a souligné que le Canada disposait d'un « solide cadre juridique qui soutient l'égalité entre les sexes », ce qui comprend l'exigence prescrite dans la LIPR de rendre compte des effets de la Loi pour chacun des sexes.

²⁰ LIPR, art. 4.

²¹ Pour en savoir plus, se reporter à Macklin (2003).

²² Nous n'avons pas étudié les objectifs « Intégrer les perspectives des femmes dans les affaires publiques » et « faire avancer l'égalité entre les sexes pour les employées et employés des ministères et organismes fédéraux » aux fins du présent projet.

²³ Toutes les personnes ayant un statut d'immigration temporaire sont dans cette situation. Il faut noter cependant que les personnes réfugiées peuvent déposer une demande de résidence permanente et qu'elle est usuellement acceptée.

²⁴ Immigration and Naturalization Service (1995).

²⁵ Department of Immigration and Multicultural Affairs (1996).

²⁶ Commission suédoise de la migration (sd).

²⁷ Service hollandais de l'immigration et de la naturalisation (1997); traduites par le HCNUR et reproduites dans Spijkerboer (2000: 229).

²⁸ Immigration Appellate Authorities (2000).

²⁹ La Suède a modifié sa loi sur les personnes étrangères en 1997 en permettant aux personnes persécutées en raison de leur sexe d'avoir accès à un permis de résidence pour motifs humanitaires. L'article 3.2 de la *Loi sur l'asile* en vigueur en Suisse exige désormais

l'examen obligatoire des motifs de fuite sous l'angle des différences entre les sexes (Spijkerboer 2000: 3).

³⁰ Se reporter par exemple à Afrique du Sud (1999) et à Irish Council for Civil Liberties Women's Committee (2000).

³¹ R.T. Can. 1976 n° 47.

³² R.T. Can. 1992 n° 3.

³³ R.T. Can. 1987 n° 36.

³⁴ R.T. Can. 1982 n° 31.

³⁵ Le Canada et les États-Unis ont signé la Déclaration et le Plan d'action connexe en 30 points sur la frontière intelligente le 12 décembre 2001, dans l'intention de rehausser la sécurité de la frontière commune et de favoriser la circulation légitime des personnes et des marchandises. Outre l'accroissement des activités d'interception à l'étranger, le Plan d'action a été le précurseur d'un accord conclu en août 2003 qui autorise les deux pays à partager des renseignements de façon systématique sur les demandeuses et les demandeurs du statut de personne réfugiée ou d'asile, ainsi que la mise en oeuvre de l'Entente sur les tiers pays sûrs. On peut consulter le Plan d'action à <http://www.dfait-maeci.gc.ca/anti-terrorism/actionplan-fr.asp>.

³⁶ ASFC (2004). Le *National Post* rapporte dans son édition du 28 décembre 2004 que « selon les statistiques du fédéral, 2 539 personnes ne possédant pas les documents exigés pour voyager au Canada sont arrivées dans 14 aéroports internationaux du pays en 2003 ». [traduction]

³⁷ *Convention sur les réfugiés*, article 31.

³⁸ *Règlement sur l'immigration et la protection des réfugiés* (RIPR), art. 41.

³⁹ Andersson (2005c). On n'a trouvé aucun dossier pouvant répondre à notre demande de renseignements. Le procédé de contrôle de quatre heures comporte un « interrogatoire complet relatif à l'immigration, lequel inclut l'enquête pour vérifier s'il y a interdiction de territoire, la détermination de la recevabilité de la demande, la prise d'empreintes digitales et de photos ». [traduction]

⁴⁰ *Loi sur l'immigration*, L.R.C., ch. I-2 [abrogée], art. 46.01.

⁴¹ Ibid., s.-al. 46.01(1)c)(i) et (ii), respectivement.

⁴² *Règlement modifiant le Règlement sur l'immigration et la protection des réfugiés*, DORS/2004-217. Le pouvoir de réglementer découle de la LIPR, art. 102. La Loi antérieure comportait une disposition similaire [al. 114(1)s)].

⁴³ *Membre de la famille* s'entend de la conjointe ou de conjoint marié ou de fait de la demandeur ou du demandeur; de l'enfant à charge de la demandeur ou du demandeur, de sa conjointe ou de son conjoint marié ou de fait; de l'enfant à charge de l'enfant à charge de la demandeur ou du demandeur, ou de sa conjointe ou de son conjoint marié ou de fait: RIPR, par. 1(3).

⁴⁴ RIPR, art. 159.5.

⁴⁵ RIPR, art. 159.6. Citoyenneté et Immigration Canada tient une liste de pays donnant lieu à des sursis aux mesures de renvoi en raison du danger couru.

⁴⁶ Comité permanent sur la citoyenneté et l'immigration (2002), Recommandation 2.

⁴⁷ Tableaux compilés sur la foi de renseignements fournis par CIC; se reporter à Andersson (2005d).

⁴⁸ À cet égard, se reporter notamment à Macklin (2003) et à Lowry (2003).

⁴⁹ « Analyse d'impact de la réglementation », *Règlement modifiant le RIPR*, DORS/2004-217.

⁵⁰ Le Department of Homeland Security avait multiplié les pressions en sa faveur.

⁵¹ Quelques cas le démontrent : SSR T93-07375 (18 janvier 1994); SSR U96-03318 (9 juin 1997); SSR M97-04087 (15 décembre 1997); SSR M95-08207 (18 février 1998); SSR M98-09327 (25 août 1999); SSR TAO-00844 (24 mars 2001). Ce sont là quelques exemples seulement du *Compendium de décisions* de la CISR pour 2003 : Quatrième série de directives – Demandeurs du statut de réfugié craignant d'être persécutés en raison de leur sexe : Mise à jour. D'autres décisions, nombreuses, dont celles de la Cour fédérale, partent du principe que la violence familiale constitue une forme de persécution au sens de la définition de personne réfugiée.

⁵² USCIRF (2005). La USCIRF est une commission fédérale constituée par la *International Religious Freedom Act of 1998* (Loi publique 105-292). Elle surveille la liberté de religion dans d'autres pays.

⁵³ LIPR, par. 110(3).

⁵⁴ LIPR, art. 55; *Loi sur l'immigration*, par. 103(1) et art. 103.1.

⁵⁵ LIPR, art. 60.

⁵⁶ *Loi sur l'immigration*, par. 103.1(5).

⁵⁷ LIPR, al. 58(1)d).

⁵⁸ RIPR, partie 14. Le Règlement énonce les facteurs à prendre en compte pour chaque motif de détention. Les « autres facteurs » à prendre en compte (art. 248) sont établis dans le jugement *Sahin c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)* de la Cour fédérale (1994), 85 F.T.R. 99.

⁵⁹ RIPR, art. 247.

⁶⁰ RIPR, par. 245(f).

⁶¹ SPD, Règle 6(2).

⁶² Présidence de la CISR, Directives n° 5.

⁶³ SPD, Règle 58(1).

⁶⁴ E 1999-2000, 31 017 demandes ont été soumises à la Commission; en 2000-2001, ce nombre avait grimpé à 35 173, puis à 45 126 en 2001-2002. Il était redescendu à 38 858 en 2002-2003 et à 29 230 en 2003-2004. Le nombre de demandes réglées a cependant varié un peu, soit : 27 776; 29 980; 35 352 et 45 019 pour les mêmes années. Se reporter à CISR (2004a).

⁶⁵ Sommaire des activités de la Cour fédérale, 1^{er} janvier au 31 décembre 2004. Les sommaires d'activité des années antérieures ne rendent pas compte des demandes d'autorisation accueillies – le pourcentage vaut donc pour une année uniquement. Toutefois, ce pourcentage est corroboré par les comptes rendus empiriques des personnes ressources. On peut consulter les Sommaires à l'adresse http://www.fct-cf.gc.ca/about/statistics/statistics_f.shtml.

⁶⁶ Une poignée de citoyennes et de citoyens américains ont demandé le statut de personne réfugiée au Canada, en vain dans tous les cas.

⁶⁷ La même méthode de calcul et les mêmes sources ont été utilisées que pour le tableau 1.

⁶⁸ SPD, Règle 69(a).

⁶⁹ SPD, Règle 50(5).

⁷⁰ LIPR, art. 163. La présidence peut constituer, à sa discrétion, un tribunal de trois personnes, un privilège rarement exercé. Les audiences relatives aux annulations et aux constats de perte sont également instruites par un tribunal à commissaire unique, sauf si la présidence désigne un tribunal à trois commissaires.

⁷¹ Le régime de nominations à la CISR a changé pour le mieux.

⁷² Employée ou employé de la CISR qui fournit du soutien lors des audiences et qui pare au principal pour ce qui concerne les dossiers traités de façon accélérée.

⁷³ LIPR, par. 49(1).

⁷⁴ LIPR, al. 170e).

⁷⁵ SPD Règle 47.

⁷⁶ LIPR, art. 97.

⁷⁷ LIPR, art. 106.

⁷⁸ LIPR, art. 98.

⁷⁹ Article 1E de la *Convention sur les réfugiés*.

⁸⁰ Article 1F de la *Convention sur les réfugiés*.

⁸¹ LIPR, al. 170e).

⁸² Par « membre de la famille », on entend principalement les enfants à charge, la conjointe ou le conjoint (marié ou de fait, du même sexe ou non) et les parents.

⁸³ La résidence permanente est assortie d'avantages que ne donne pas le statut de personne réfugiée. Elle permet aux titulaires de quitter le Canada et d'y revenir, notamment si elles ou ils ont obtenu une carte, de travailler sans avoir à demander d'autorisation d'emploi et d'obtenir un numéro d'assurance sociale (NAS) qui n'est pas temporaire et qui ne commence pas par le chiffre « 9 » - qui dénote le statut temporaire d'une personne au Canada. (Le NAS donné aux demandeuses et aux demandeurs du statut de personne réfugiée comporte une date d'expiration depuis mars 2003; la date d'expiration correspond à celle qui figure sur le document de l'immigration servant à soumettre une demande de NAS.) Enfin, les titulaires de la résidence permanente ont le droit de fréquenter l'université sans avoir à payer les droits exigés des étudiantes et étudiants étrangers, et ce statut leur donne accès à une gamme plus étendue de services sociaux que le statut de personne réfugiée.

⁸⁴ *Loi sur la citoyenneté*, L.R. 1985, ch. C-29, par. 5(1). D'autres critères, dont la connaissance du français ou de l'anglais, peuvent empêcher les personnes réfugiées ou les titulaires de la résidence permanente d'accéder à la citoyenneté canadienne dans le délai minimum fixé.

⁸⁵ L'ASPP est délivrée sans frais; le délai était de 34 jours au 25 février 2005, selon CIC (2005).

⁸⁶ Échange par courrier électronique entre une chercheuse principale et des fonctionnaires de CIC, le 23 juillet 2004. Ce délai n'inclut pas nécessairement l'étape de la réunification des familles dans le nouveau processus.

⁸⁷ RPR, par. 176(2).

⁸⁸ RIPR, par. 175(1).

⁸⁹ Correspondance à titre personnel entre un fonctionnaire de CIC et une chercheure principale, le 23 juillet 2004. Voir aussi Andersson (2005e).

⁹⁰ On trouve très peu d'études sur les répercussions des retards dans la réunification des familles de personnes réfugiées. On peut toutefois en avoir une bonne idée en consultant des études parallèles sur les effets qu'ont eus sur la dynamique familiale et la réunification des familles au Canada de longues séparations entre les maris et les enfants et les femmes participant au Programme concernant les aides familiaux résidants. Se reporter à Pratt (2003).

⁹¹ La Loi prévoit le sursis des mesures de renvoi s'il y a requête de contrôle judiciaire d'une décision défavorable à une demande du statut de personne réfugiée ou demande d'ERAR de la part d'une demandeur ou d'un demandeur du statut de personne réfugiée débouté.

⁹² Une personne renvoyée ou expulsée doit obtenir l'autorisation écrite de la ou du ministre pour revenir au Canada. Elle peut en outre être forcée de rembourser les frais de renvoi si jamais elle souhaite revenir au Canada.

⁹³ Exemples : Dans la plupart des immeubles de location, il faut donner un avis de 1 mois au minimum, et les employeurs veulent aussi être avisés d'un départ. Beaucoup de mères et de parents en général ne veulent pas retirer leurs enfants de l'école en plein milieu d'une année scolaire.

⁹⁴ Voici les propos à ce sujet de Judy Sgro : « Actuellement, les personnes intéressées disposent d'une brochette de 6 à 20 mécanismes d'appel d'une décision. C'est beaucoup. » Citée dans le *Toronto Star* (2004).

⁹⁵ LIPR, art. 110-111 (dispositions non promulguées).

⁹⁶ Débats de la Chambre des communes 066 (7 mars 2005) à 14 h 40 (hon. Joe Volpe).

⁹⁷ LIPR, al. 74d).

⁹⁸ Sommaire des activités de la Cour fédérale, 1^{er} janvier au 31 décembre 2004. Les Sommaires des années antérieures ne rendent pas compte des demandes d'autorisation accueillies – ce pourcentage vaut pour une année seulement, mais il est corroboré par les comptes rendus empiriques des personnes ressources. On peut consulter les Sommaires à l'adresse http://www.fct-cf.gc.ca/about/statistics/statistics_f.shtml. Le site Web des statistiques de la Cour fédérale ne rend pas compte du nombre de demandes d'autorisations accueillies par la Cour qui concernent des décisions défavorables liées au statut de personne réfugiée précédant 2004. Cependant, on s'entend pour dire que ce taux oscille entre 10 et 12 %.

⁹⁹ LIPR, partie 2, section. 3, art. 112 à 115; RIPR, partie 8, section 4, art. 160 à 174.

¹⁰⁰ *Règlement sur l'immigration*, 1978, DORS/78-172 [abrogé], al. 11.2b); défini au par. 2(1).

¹⁰¹ Apparemment, le processus donne suite de façon incomplète au jugement de la Cour suprême du Canada dans *Suresh c. Canada (Ministre de l'Immigration et de la Citoyenneté)*, [2002] 1 R.C.S. 3.

¹⁰² Entrevue avec des fonctionnaires de CIC, juin 2004.

¹⁰³ LIPR, art. 96 et 97.

¹⁰⁴ Toutes les statistiques figurant dans cette partie nous ont été fournies par des fonctionnaires de CIC.

¹⁰⁵ LIPR, art. 25; RIPR, art. 66.

¹⁰⁶ Cet ajout fait suite au jugement de la Cour suprême du Canada dans *Baker c. Canada (Ministre de Citoyenneté et Immigration)*, [1999] 2 R.C.S. 817.

¹⁰⁷ Les tribunaux ont eu l'occasion de l'expliciter dans diverses causes après *Baker*.

¹⁰⁸ Le 18 février 2005, le ministre de l'Immigration en poste, Joe Volpe, annonçait que les demandes soumises pour les partenaires de titulaires de la citoyenneté canadienne et de la résidence permanente sans statut d'immigration seraient dorénavant classées dans cette catégorie. La nouvelle politique autorise les demandes de résidence permanente dans la catégorie Conjointe ou conjoint marié ou de fait au Canada, sans égard au statut d'immigration. Une demande de parrainage doit avoir été produite au préalable; autrement, la demandeure ou le demandeur doit invoquer des motifs humanitaires admis.

¹⁰⁹ LIPR, art. 82. La détention des résidentes et des résidents permanents relève de la ou du ministre de Citoyenneté et Immigration et de la solliciteure ou du solliciteur général, par. 82(1). La détention des personnes étrangères est obligatoire [par. 82(2)].

¹¹⁰ Se reporter notamment à Enloe (1990), à Tickner (1992), à Vickers (1993), à Peterson et Sisson Runyan (1993), à Pettman (1996).

¹¹¹ Pour un résumé, se reporter à Mack et Nielson (2005 : 90-92).

¹¹² Se reporter aux travaux de Cockburn (1998), Moser et Clark (2001) et Sajor (1998).

¹¹³ Se reporter à l'analyse de Mertus (2000) et de Turshen et Twagiramariya (1998).

Le Fonds de recherche en matière de politiques (FRP) de Condition féminine Canada
Projets financés à partir de l'appel de proposition de août 2002 intitulé **L'intégration des
considérations liées à l'égalité entre les sexes dans le programme de sécurité humaine***

*Les retombées du programme de sécurité nationale sur les femmes racialisées : déségréguer
l'élaboration des politiques, des stratégies et des solutions nationales*

Hamdi Mohamed, Anuradha Bose, Nayyar Javed, Jo-Anne Lee, Lise Martin

Institut canadien de recherche sur les femmes (ICREF)

Organisation nationale des femmes immigrantes et des femmes appartenant à
une minorité visible du Canada

*Intégrer les considérations liées au sexe au processus canadien de détermination du statut
de personne réfugiée*

Catherine Dauvergne, Leonora C. Angeles, Agnes Huang

*Sécurité et immigration – Changements et défis : Présomption de culpabilité des
collectivités immigrantes et ethniques du Canada Atlantique*

Evangelia Tastsoglou, Edna Keeble, Alexandra Dobrowolsky, Diane Crocker,
Carmen Celina Moncayo

La sécurité humaine et les femmes autochtones au Canada

Connie Deiter, Darlene Rude

* Certains de ces rapports sont encore en voie d'élaboration et les titres ne sont
pas tous définitifs.

Vos commentaires nous sont précieux

Vos commentaires et suggestions peuvent nous aider à conserver l'utilité de nos publications. Si vous avez un moment, auriez-vous l'amabilité de compléter le questionnaire suivant et de nous le retourner. Merci.

Titre du rapport _____

1. Le rapport vous était-il utile? 1 2 3 4 5
Pas très utile *extrêmement utile*

a) Quelle partie du rapport avez-vous trouvé la plus utile?

b) Comment aurait-on pu le rendre plus utile?

2. Comment avez-vous utilisé le rapport? Comme outil dans :

- ☐ l'élaboration de politique ☐ la recherche en matière de politique ☐ le plaidoyer

☐ autre : _____

3. Êtes-vous affilié(e) avec:

- ☐ un organisme de femmes
- ☐ un autre organisme non-gouvernemental
- ☐ le gouvernement fédéral
- ☐ un gouvernement provincial/territorial

☐ un gouvernement provincial/territorial ☐ un gouvernement municipal☐ autre: _____

Prière de retourner ce questionnaire par la poste ou par télécopieur à l'adresse suivante:

Condition féminine Canada
Direction de la recherche
Édifice McDonald
123, rue Slater, 10^{ième} étage
Ottawa (Ontario)
K1P 1H9

Télécopieur : (613) 995-4800

